



Sekretariat DPRD
Kabupaten Kendal

LAPORAN PENDAHULUAN

NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN PERATURAN DAERAH

TENTANG

**PERUBAHAN ATAS
PERATURAN DAERAH NOMOR
16 TAHUN 2013 MENGENAI
PEMBINAAN ANAK JALANAN,
GELANDANGAN, DAN
PENGEMIS**

TAHUN 2025

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena atas rahmat dan karunia-Nya Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kabupaten Kendal ini dapat diselesaikan dengan baik. Naskah Akademik ini disusun sebagai upaya ilmiah dan komprehensif untuk memberikan dasar konseptual, landasan empiris, serta argumentasi yuridis dalam penyusunan regulasi yang lebih responsif terhadap dinamika sosial yang berkembang.

Keberadaan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis merupakan fenomena sosial yang kompleks dan multidimensional. Permasalahan yang dihadapi kelompok rentan ini tidak hanya berhubungan dengan kondisi kesejahteraan individu, tetapi juga berdampak langsung terhadap ketertiban umum, kualitas lingkungan, serta kehidupan sosial masyarakat secara luas. Di Kabupaten Kendal, isu tersebut terus menjadi perhatian serius pemerintah daerah, terutama sejak diberlakukannya Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 16 Tahun 2013 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis. Namun, lebih dari satu dekade implementasi regulasi tersebut menunjukkan adanya kebutuhan untuk melakukan penyesuaian, seiring perubahan kondisi sosial, perkembangan kebijakan nasional, serta tuntutan peningkatan kualitas penyelenggaraan pelayanan sosial.

Secara empiris, dinamika permasalahan Anjal-Gepeng di Kabupaten Kendal menunjukkan perubahan yang signifikan. Variasi jumlah, distribusi geografis, serta pola aktivitas menjadi indikator bahwa penanganan isu ini memerlukan pendekatan yang lebih adaptif, berbasis data, dan melibatkan kolaborasi lintas sektor. Sementara dari aspek filosofis, upaya pembinaan dan perlindungan terhadap anak jalanan, gelandangan, dan pengemis merupakan wujud implementasi amanat

konstitusi untuk menghadirkan keadilan sosial, menjunjung tinggi nilai kemanusiaan, serta menjamin martabat setiap warga negara.

Melalui penyusunan Naskah Akademik ini, diharapkan proses pembentukan Peraturan Daerah dapat dilakukan secara lebih terarah, transparan, dan akuntabel, sehingga regulasi yang dihasilkan mampu memberikan respons yang proporsional, efektif, serta relevan dengan kebutuhan masyarakat saat ini. Besar harapan kami, dokumen ini dapat menjadi rujukan bagi para pemangku kepentingan dalam merumuskan kebijakan yang lebih humanis, berkeadilan, dan berkelanjutan.

Akhir kata, kami menyampaikan apresiasi kepada semua pihak yang telah memberikan kontribusi dalam penyusunan Naskah Akademik ini. Semoga karya ini dapat memberikan manfaat yang nyata bagi peningkatan kesejahteraan sosial di Kabupaten Kendal.

Tim Penyusun



DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI.....	iv
DAFTAR TABEL	vi
DAFTAR GAMBAR.....	vii
BAB I PENDAHULUAN	1
I.1 LATAR BELAKANG	1
I.2 IDENTIFIKASI MASALAH.....	3
I.3 TUJUAN DAN KEGUNAAN KEGIATAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK	5
I.4 METODE.....	7
I.4.1 Pendekatan	7
I.4.2 Pengumpulan Data	8
I.4.3 Analisis	10
I.4.4 Kerangka Pikir	13
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	15
II.1 KAJIAN TEORITIS	15
II.1.1 Anak Jalanan.....	15
II.1.2 Gelandangan.....	17
II.1.3 Pengemis	18
II.1.4 Hak Asasi Manusia dan Perlindungan Anak	19
II.1.5 Perspektif Kriminologi dan Ketertiban Sosial	20
II.1.6 Konsep Pembangunan dan Pemberdayaan	21
II.1.7 Faktor Dominan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis	22
II.2 KAJIAN TERHADAP ASAS/PRINSIP YANG TERKAIT DENGAN PENYUSUNAN NORMA	24
II.3 KAJIAN TERHADAP PRAKTEK PENYELENGGARAAN.....	26
II.4 KAJIAN TERHADAP IMPLIKASI PENERAPAN SISTEM BARU YANG AKAN DIATUR DALAM PERATURAN DAERAH TERHADAP ASPEK KEHIDUPAN MASYARAKAT DAN DAMPAKNYA TERHADAP ASPEK BEBAN KEUANGAN DAERAH.....	29
II.4.1 Analisis Dampak terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat	29
II.4.2 Analisis Dampak terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah	30

BAB III EVALUASI DAN ANALISA PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	32
III.1 UNDANG – UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945	32
III.2 UNDANG – UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2009 TENTANG KESEJAHTERAAN SOSIAL.....	34
III.3 UNDANG – UNDANG NOMOR 35 TAHUN 2014 TENTANG PERLINDUNGAN ANAK.....	36
III.4 UNDANG – UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAH DAERAH	38
III.5 PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 23 TAHUN 2012 TENTANG PENYELENGGARAAN KESEJAHTERAAN SOSIAL	39
III.6 PERATURAN MENTERI SOSIAL NOMOR 8 TAHUN 2012 TENTANG PEDOMAN PENDATAAN DAN PENGELOLAAN DATA PENYANDANG MASALAH KESEJAHTERAAN SOSIAL (PMKS)	41
III.7 PERMENSOS NOMOR 9 TAHUN 2018 TENTANG STANDAR TEKNIS PELAYANAN DASAR PADA STANDAR PELAYANAN MINIMAL SUB URUSAN SOSIAL	43
III.8 PERATURAN DAERAH KABUPATEN KENDAL NOMOR 1 TAHUN 2016 TENTANG PENYELENGGARAAN KETERTIBAN UMUM DAN KETENTERAMAN MASYARAKAT.....	44
III.9 EVALUASI TERHADAP IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 16 TAHUN 2013 TENTANG PEMBINAAN ANAK JALANAN, GELANDANGAN, DAN PENGEMIS	46
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS	48
IV.1 LANDASAN FILOSOFIS.....	48
IV.2 LANDASAN SOSIOLOGIS.....	49
IV.3 LANDASAN YURIDIS	51
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH.....	54
V.1 JANGKAUAN	54
V.2 ARAH PENGATURAN	57
V.3 RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH ..	58
BAB VI PENUTUP	62



DAFTAR TABEL

Tabel III.1 Tabel Perbandingan Ketentuan Perda No. 16 Tahun 2013 dengan Usulan Revisi Raperda	47
-----------------------------------------------------------------------------------------------------	----



DAFTAR GAMBAR

Gambar I.1 Kerangka Pikir Penyusunan Naskah Akademik dan Ranperda tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2013 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kabupaten Kendal.....	14
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----



BAB I

PENDAHULUAN

I.1 LATAR BELAKANG

Keberadaan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis (yang sering disebut Anjal-Gepeng) merupakan fenomena sosial yang bersifat kompleks dan multidimensional. Fenomena ini tidak hanya menimbulkan dampak langsung terhadap kesejahteraan individu yang mengalaminya, tetapi juga berimplikasi pada ketertiban umum, kondisi lingkungan, serta tatanan kehidupan masyarakat secara keseluruhan. Kompleksitas permasalahan Anjal-Gepeng dipengaruhi oleh berbagai faktor, di antaranya kemiskinan struktural, keterbatasan akses terhadap pendidikan, kerentanan dan disintegrasi keluarga, urbanisasi yang tidak terencana, serta minimnya keterampilan yang sesuai dengan kebutuhan pasar kerja.

Di Kabupaten Kendal, isu anak jalanan, gelandangan, dan pengemis telah menjadi perhatian serius pemerintah daerah. Sejak diberlakukannya **Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 16 Tahun 2013 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis**, pemerintah daerah berupaya menjadikan regulasi tersebut sebagai instrumen hukum yang berfungsi memberikan arah, landasan, serta mekanisme pembinaan, rehabilitasi, dan reintegrasi sosial bagi kelompok rentan ini. Namun demikian, dalam kurun waktu lebih dari sepuluh tahun implementasinya, dinamika sosial yang semakin kompleks, perkembangan regulasi nasional, serta perubahan kebijakan pembangunan daerah menuntut adanya **reorientasi dan penyesuaian norma hukum** agar tetap relevan dengan kebutuhan aktual masyarakat serta sesuai dengan standar pelayanan sosial terbaru.

Dari perspektif hukum, sejumlah ketentuan dalam Perda Nomor 16 Tahun 2013 belum sepenuhnya selaras dengan perkembangan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, seperti:

1. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak;
2. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial;
3. Peraturan pelaksana di tingkat menteri, antara lain Peraturan Menteri Sosial Nomor 1 Tahun 2015, Nomor 22 Tahun 2014, dan Nomor 16 Tahun 2019, yang mengatur standar nasional rehabilitasi sosial dan penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

Ketidaksesuaian ini menimbulkan potensi disharmoni hukum sehingga perlu dilakukan harmonisasi agar Perda Kabupaten Kendal tetap memiliki kepastian hukum, tidak bertentangan dengan regulasi di atasnya, serta dapat dijadikan dasar yang kuat dalam penyelenggaraan kebijakan daerah.

Secara sosiologis, permasalahan mengenai anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di Kabupaten Kendal mengalami perkembangan yang cukup signifikan. Perubahan terlihat dari sisi jumlah, sebaran wilayah, hingga pola aktivitas. Tingginya mobilitas penduduk antarwilayah, terutama di kawasan perkotaan dan pusat kegiatan ekonomi, menyebabkan pergeseran lokasi konsentrasi Anjal-Gepeng. Hal ini menuntut adanya **strategi pembinaan yang adaptif, berbasis data, serta melibatkan kolaborasi lintas sektor**, baik pemerintah, masyarakat, dunia usaha, maupun organisasi kemasyarakatan.

Dari aspek filosofis, penanganan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis merupakan perwujudan amanat konstitusi, khususnya sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, serta memajukan kesejahteraan umum. Dengan demikian, revisi kebijakan daerah diharapkan tidak hanya berfungsi sebagai instrumen administratif, tetapi juga mencerminkan nilai-nilai kemanusiaan, keadilan sosial, dan penghormatan terhadap martabat manusia.

Dengan mempertimbangkan aspek yuridis, sosiologis, dan filosofis tersebut, penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 16 Tahun 2013 memiliki urgensi strategis, antara lain:

1. Melakukan **analisis empiris** mengenai kondisi aktual anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di Kabupaten Kendal;
2. Meninjau **kesesuaian substansi hukum** Perda yang berlaku dengan perkembangan regulasi nasional maupun kebijakan daerah terbaru;
3. Merumuskan **kebijakan pembinaan, rehabilitasi, dan reintegrasi sosial** yang lebih efektif, berkelanjutan, serta berbasis hak asasi manusia.

Dengan demikian, Naskah Akademik ini disusun sebagai landasan ilmiah dan yuridis untuk mendukung proses perumusan Rancangan Peraturan Daerah. Harapannya, produk hukum yang dihasilkan tidak hanya memiliki legitimasi akademis, melainkan juga mengandung **kepastian hukum, daya guna, serta penerimaan sosial** yang kuat, sehingga dapat memperkuat peran pemerintah daerah dalam memberikan perlindungan dan pemberdayaan kepada kelompok rentan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis.

I.2 IDENTIFIKASI MASALAH

Berdasarkan kajian dokumen hukum, data perencanaan daerah, dan analisis situasi sosial, permasalahan dalam implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 16 Tahun 2013 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. Dari sisi hukum, Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 16 Tahun 2013 sudah tidak sepenuhnya sesuai dengan perkembangan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sejumlah ketentuan dalam perda belum menyesuaikan dengan Undang-Undang Perlindungan Anak, Undang-Undang

Kesejahteraan Sosial, maupun Peraturan Menteri Sosial terkait standar rehabilitasi sosial. Kondisi ini menimbulkan **potensi disharmoni hukum**, yaitu ketidaksesuaian norma yang dapat berimplikasi pada konflik aturan, lemahnya kepastian hukum, serta menurunnya legitimasi kebijakan pembinaan. Selain itu, perda juga memiliki **kelemahan dalam pengaturan sanksi dan kelembagaan**. Sanksi yang ada masih bersifat umum dan belum memberi efek jera, sementara pengaturan mengenai peran, kewenangan, dan mekanisme koordinasi kelembagaan lintas sektor belum jelas. Akibatnya, perda kurang memiliki kekuatan untuk memastikan penegakan hukum dan efektivitas implementasi kebijakan.

2. Secara sosial, karakteristik Anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di Kabupaten Kendal mengalami dinamika yang cukup besar. Jumlah, sebaran, dan pola aktivitas Anak jalanan, gelandangan, dan pengemis terus bergeser, terutama di wilayah perkotaan, simpul transportasi, dan pusat kegiatan ekonomi. Mobilitas penduduk serta arus urbanisasi juga memperbesar kerentanan munculnya kelompok baru Anak jalanan, gelandangan, dan pengemis, terutama dari kalangan keluarga miskin dan berpendidikan rendah. Di sisi lain, **stigma sosial masyarakat terhadap Anak jalanan, gelandangan, dan pengemis masih sangat kuat**. Mereka sering dipandang sebagai pengganggu ketertiban umum, bukan sebagai kelompok rentan yang membutuhkan perlindungan. Pandangan negatif ini membuat proses rehabilitasi dan reintegrasi sosial menjadi sulit. Selain itu, **partisipasi masyarakat dan dunia usaha dalam pembinaan masih rendah**, sehingga program yang dijalankan pemerintah daerah cenderung berjalan sendiri tanpa dukungan multipihak yang berkesinambungan.
3. Dari segi implementasi, terdapat sejumlah kendala teknis yang cukup krusial. Pertama, **data tentang Anak jalanan,**

gelandangan, dan pengemis belum valid dan terintegrasi, sehingga program pembinaan tidak berbasis pada pemetaan kebutuhan yang tepat. Kedua, **sumber daya yang tersedia sangat terbatas**, baik anggaran, tenaga profesional, maupun sarana-prasarana rehabilitasi, sehingga tidak mampu menjawab kompleksitas permasalahan. Ketiga, **koordinasi lintas sektor belum optimal**, menyebabkan tumpang tindih program antarinstansi dan lemahnya pengawasan. Terakhir, **program pembinaan cenderung sporadis dan tidak berkelanjutan**, sehingga belum mampu memutus siklus kerentanan sosial Anak jalanan, gelandangan, dan pengemis. Akibatnya, upaya pembinaan sering kali hanya bersifat jangka pendek tanpa memberikan solusi permanen.

I.3 TUJUAN DAN KEGUNAAN KEGIATAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK

Penyusunan Naskah Akademik terhadap Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2013 mengenai Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kabupaten Kendal bertujuan untuk menyediakan pijakan konseptual, empiris, dan normatif dalam merumuskan kebijakan daerah yang lebih efektif dan berpihak pada kelompok rentan. Permasalahan sosial yang bersifat struktural dan multidimensi, seperti keberadaan Anak jalanan, gelandangan, dan pengemis, menuntut intervensi yang tidak semata-mata bersifat administratif, melainkan juga menjangkau aspek perlindungan sosial, keadilan distribusi, dan pembangunan manusia.

Tujuan dari penyusunan Naskah Akademik ini dirinci sebagai berikut:

1. Memberikan analisis ilmiah, yuridis, dan empiris terkait kondisi aktual Anjal-Gepeng di Kabupaten Kendal sebagai dasar dalam penyusunan kebijakan hukum daerah.

2. Mengkaji kesesuaian dan harmonisasi peraturan daerah yang ada dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta perkembangan regulasi terbaru di tingkat nasional.
3. Merumuskan arah kebijakan pembinaan, rehabilitasi, dan reintegrasi sosial yang lebih komprehensif, berkelanjutan, serta berbasis hak asasi manusia.
4. Menyediakan landasan akademis yang dapat dipertanggungjawabkan dalam rangka penyusunan dan pembahasan Raperda, sehingga produk hukum daerah memiliki legitimasi yang kuat secara filosofis, yuridis, dan sosiologis.

Kegiatan penyusunan Naskah Akademik ini diharapkan memberikan manfaat bagi berbagai pihak, yaitu:

1. Bagi Pemerintah Daerah: Sebagai pedoman dan dasar pertimbangan dalam merumuskan kebijakan, program, dan kegiatan pembinaan Anjal-Gepeng yang lebih efektif, terarah, dan sesuai dengan kebutuhan lokal.
2. Bagi DPRD Kabupaten Kendal: Sebagai bahan pertimbangan dalam proses legislasi, khususnya untuk memastikan bahwa Raperda yang dibahas memiliki dasar ilmiah, kesesuaian hukum, dan dukungan sosial.
3. Bagi Masyarakat: Memberikan kepastian hukum, perlindungan, serta jaminan adanya layanan pembinaan sosial yang lebih baik bagi kelompok rentan, sekaligus mendorong peran serta masyarakat dalam mendukung implementasi kebijakan.
4. Bagi Akademisi dan Pemangku Kepentingan: Menjadi rujukan ilmiah dalam pengembangan penelitian, kajian sosial, maupun inovasi kebijakan terkait isu anak jalanan, gelandangan, dan pengemis.



I.4 METODE

Metode yang digunakan dalam pelaksanaan kegiatan Penyusunan Naskah Akademik dan Draft Raperda tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2013 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kabupaten Kendal adalah sebagai berikut:

I.4.1 Pendekatan

Penyusunan naskah akademik ini menggunakan **pendekatan yuridis-sosiologis**, yaitu pendekatan yang mengkaji peraturan perundang-undangan tidak hanya dari sisi yuridis atau norma hukum yang tertulis, tetapi juga dengan mempertimbangkan aspek sosiologis yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Melalui pendekatan ini, analisis terhadap keberadaan dan implementasi **Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 16 Tahun 2013 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis** tidak hanya dilakukan berdasarkan ketentuan normatif yang tertuang dalam pasal-pasal hukum, melainkan juga dilihat dari sejauh mana peraturan tersebut efektif menjawab permasalahan sosial yang nyata di lapangan.

Pendekatan yuridis-sosiologis ini penting untuk menangkap realitas sosial terkait keberadaan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis yang tidak dapat dilepaskan dari kondisi kemiskinan, keterlantaran, pengangguran, disfungsi keluarga, hingga kurangnya akses terhadap pelayanan dasar. Oleh karena itu, dalam menyusun naskah akademik ini, diperlukan pemahaman terhadap dinamika sosial masyarakat Kabupaten Kendal, termasuk pola kehidupan anjal-gepeng, interaksi sosialnya, respons masyarakat, serta kapasitas kelembagaan pemerintah daerah dalam menangani persoalan ini secara komprehensif.

Selain itu, digunakan pula pendekatan empiris-kebijakan (*policy research approach*), yaitu pendekatan yang berorientasi pada pemecahan masalah melalui kajian berbasis bukti empiris dan analisis kebijakan secara substantif. Pendekatan ini menekankan pentingnya pengumpulan data dan informasi yang akurat mengenai kondisi sosial,

efektivitas kebijakan sebelumnya, serta potensi dampak dari kebijakan baru yang akan dirumuskan. Melalui pendekatan ini, penyusunan Ranperda diarahkan agar tidak hanya legal-formal, tetapi juga memiliki daya guna dan hasil guna (*utility*) yang tinggi dalam implementasi.

Pendekatan empiris-kebijakan memungkinkan analisis secara menyeluruh terhadap faktor-faktor penentu keberhasilan atau kegagalan kebijakan sebelumnya, termasuk evaluasi terhadap capaian dan hambatan implementasi Perda Tahun 2013. Dengan demikian, Ranperda yang dirancang diharapkan mampu menjadi produk hukum yang responsif terhadap kebutuhan riil masyarakat, adaptif terhadap perubahan sosial, serta efektif dalam mendorong penanganan anjal-gepeng yang lebih humanis, terintegrasi, dan berkelanjutan.

I.4.2 Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dalam penyusunan naskah akademik ini dilakukan untuk memperoleh informasi yang komprehensif, akurat, dan relevan guna mendukung argumentasi akademik dalam merekomendasikan perubahan substansi Peraturan Daerah. Data yang dikumpulkan mencakup data primer dan data sekunder dengan rincian sebagai berikut:

1. Studi Kepustakaan (*Library Research*)

Metode ini digunakan untuk mengumpulkan data sekunder dari berbagai sumber tertulis, yang meliputi:

- a. Peraturan perundang-undangan: seperti Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta regulasi teknis terkait penanganan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis baik di tingkat nasional maupun daerah.
- b. Dokumen kebijakan: seperti RPJMD Kabupaten Kendal, Rencana Aksi Daerah, serta laporan kinerja instansi terkait.

- c. Publikasi ilmiah dan penelitian terdahulu: berupa jurnal, artikel, dan hasil studi yang berkaitan dengan isu kelompok rentan, kebijakan sosial, dan pendekatan pemberdayaan.
- d. Laporan dan data statistik: termasuk data dari BPS, Dinas Sosial, Satpol PP, dan lembaga lain yang relevan untuk menggambarkan kondisi objektif anjal-gepeng di Kabupaten Kendal.

2. Analisis Empiris

Studi lapangan dilakukan untuk mendapatkan data primer secara langsung dari para pemangku kepentingan, serta untuk menangkap kondisi empiris yang belum tergambar dalam dokumen tertulis. Teknik pengumpulan data lapangan dapat dilakukan melalui:

- a. Wawancara mendalam (*in-depth interview*): dilakukan dengan narasumber kunci (*key informants*) yang memiliki pengetahuan dan pengalaman dalam isu ini, seperti Kepala Dinas Sosial Kabupaten Kendal, Kepala Satpol PP, Perwakilan LSM/organisasi masyarakat sipil, Tokoh masyarakat, dan Anak jalanan atau mantan gepeng (jika memungkinkan).
- b. Diskusi terfokus (*Focus Group Discussion/FGD*): melibatkan perwakilan instansi terkait, praktisi sosial, akademisi, serta tokoh masyarakat. FGD digunakan untuk mengidentifikasi persepsi, kebutuhan, serta usulan konkret terkait muatan Ranperda yang akan disusun.
- c. Observasi langsung: dilakukan untuk melihat fenomena keberadaan anjal-gepeng di lokasi strategis seperti pasar, persimpangan jalan, alun-alun, terminal, dan ruang publik lainnya di wilayah Kabupaten Kendal. Observasi ini bermanfaat untuk memahami pola perilaku, lokasi yang rawan, serta dinamika sosial yang terjadi di lapangan.

3. Telaah Dokumen dan Data Pemerintah Daerah



Melalui koordinasi dengan perangkat daerah, dilakukan pengumpulan dokumen internal pemerintah, antara lain:

- a. Data penertiban dan pembinaan anjal-gepeng oleh Satpol PP dan Dinas Sosial.
- b. Laporan evaluasi pelaksanaan Perda Nomor 16 Tahun 2013.
- c. Anggaran dan program intervensi sosial selama lima tahun terakhir.
- d. Peta lokasi rawan dan basis data kelompok rentan.

Metode pengumpulan data ini bertujuan untuk memperoleh pemahaman yang utuh mengenai pelaksanaan regulasi sebelumnya, mengidentifikasi tantangan implementasi, dan menghimpun masukan yang akan menjadi dasar perumusan materi perubahan Perda agar lebih kontekstual dan aplikatif.

I.4.3 Analisis

Analisis data dalam penyusunan naskah akademik perubahan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 16 Tahun 2013 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis dilakukan dengan pendekatan kualitatif-deskriptif, yang diperkaya melalui tiga pendekatan utama: sosiologis, filosofis, dan yuridis. Ketiganya digunakan untuk memahami secara menyeluruh dimensi sosial, nilai-nilai dasar, dan aspek hukum yang menjadi dasar urgensi perubahan regulasi ini.

1. Analisis Sosiologis (Pendekatan Empiris dan Realitas Sosial)

Permasalahan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di Kabupaten Kendal merupakan refleksi dari dinamika sosial yang kompleks. Hasil observasi dan wawancara menunjukkan bahwa kemiskinan, disfungsi keluarga, urbanisasi, dan keterbatasan akses layanan dasar (pendidikan, kesehatan, perlindungan sosial) merupakan penyebab utama keberadaan kelompok ini. Selain itu, beberapa di antaranya merupakan korban eksploitasi, perdagangan manusia, dan kekerasan.

Namun demikian, respon kebijakan yang ada dalam Perda Nomor 16 Tahun 2013 cenderung masih berbasis penertiban administratif, belum menyentuh akar struktural permasalahan. Pendekatan sosiologis mengharuskan kebijakan daerah memahami bahwa anjal-gepeng bukanlah ancaman sosial, melainkan dampak dari ketimpangan dan keterbatasan sistemik yang memerlukan intervensi secara komprehensif. Oleh karena itu, Ranperda yang baru perlu mengintegrasikan strategi intervensi sosial: mulai dari pencegahan, penjangkauan, rehabilitasi, hingga reintegrasi sosial yang melibatkan seluruh pemangku kepentingan.

Kondisi sosial masyarakat Kendal juga telah berubah dalam satu dekade terakhir. Tuntutan akan layanan sosial yang lebih manusiawi dan efektif, partisipasi masyarakat dalam kebijakan publik, serta kehadiran berbagai inisiatif komunitas dalam membantu kelompok rentan menjadi realitas baru yang belum terakomodasi secara optimal dalam regulasi sebelumnya.

2. Analisis Filosofis (Landasan Nilai dan Etika Kebijakan)

Secara filosofis, setiap kebijakan publik harus berakar pada nilai-nilai yang menjunjung tinggi martabat kemanusiaan, keadilan sosial, dan keberpihakan kepada kelompok rentan. Perubahan Perda ini sejalan dengan nilai-nilai dasar yang terkandung dalam:

- a. Pancasila, terutama sila kedua (“Kemanusiaan yang adil dan beradab”) dan sila kelima (“Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”).
- b. Konstitusi UUD 1945, khususnya Pasal 28B dan 34 yang menegaskan perlindungan negara terhadap anak dan warga negara miskin serta terlantar.
- c. Prinsip non-diskriminasi, perlindungan, dan pemberdayaan sebagai prinsip universal dalam hukum dan kebijakan sosial.

Dengan demikian, Ranperda yang baru tidak boleh sekadar menjadi perangkat teknokratis penertiban, tetapi harus mewujudkan **kehadiran negara secara etis dan humanis**, yang melihat anjal-gepeng sebagai individu yang memiliki potensi, hak, dan martabat yang harus dilindungi dan dikembangkan.

3. Analisis Yuridis (Aspek Hukum dan Kesesuaian Regulasi)

Secara yuridis, Perda Nomor 16 Tahun 2013 telah mengalami ketertinggalan substansi dan pendekatan dari kerangka regulasi nasional yang lebih progresif dan holistik. Hal ini tampak dari beberapa indikator:

- a. Substansi hukum dalam perda lama masih dominan bernuansa represif, dengan fokus pada sanksi administratif dan penertiban, tanpa dukungan terhadap sistem layanan sosial terpadu.
- b. Belum adanya pengaturan mengenai mekanisme koordinasi lintas sektor, skema pembiayaan yang berkelanjutan, dan peran serta masyarakat serta dunia usaha.
- c. Tidak terdapat penegasan tentang pendekatan berbasis hak (rights-based approach) sebagaimana telah diamanatkan dalam berbagai regulasi nasional, seperti:
 - Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial
 - Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak
 - Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
 - Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (TPB/SDGs)

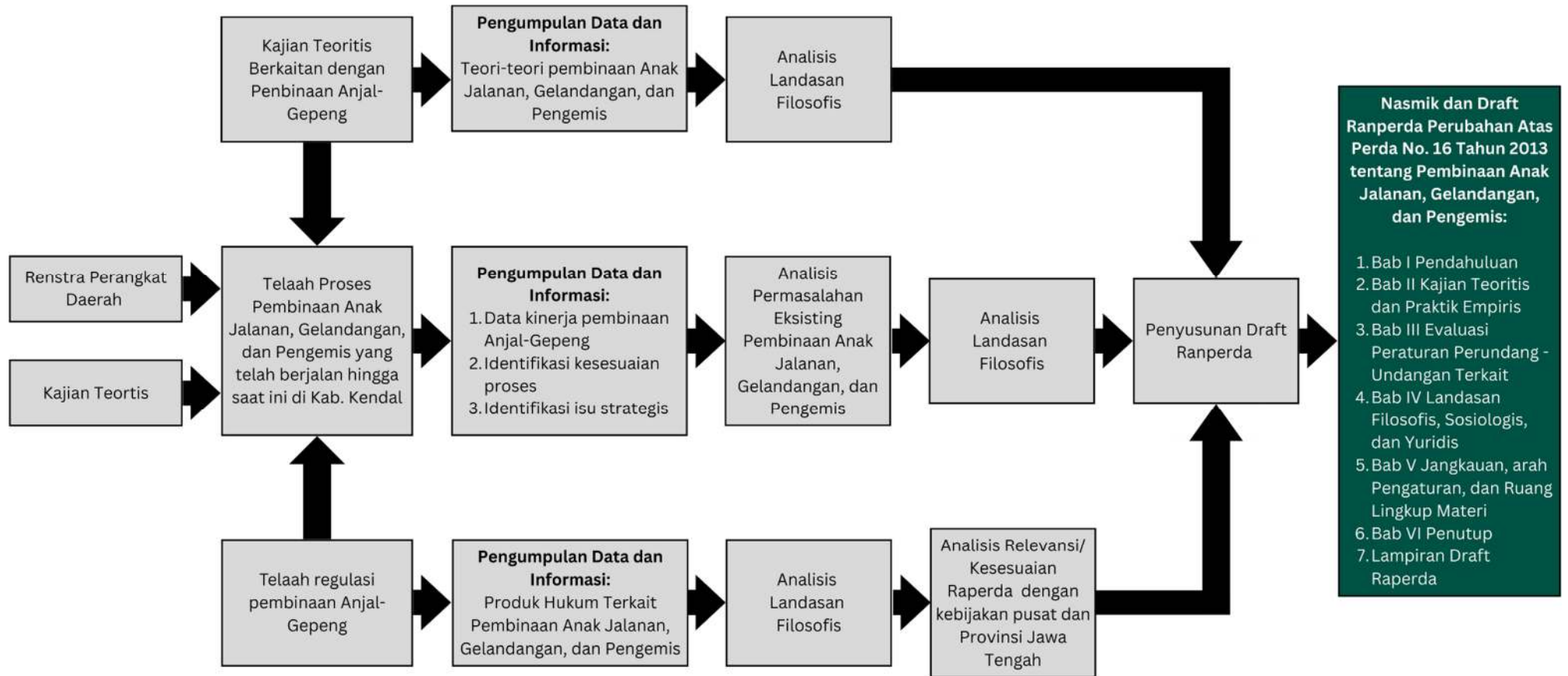
Selain itu, harmonisasi regulasi daerah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi adalah suatu kewajiban berdasarkan asas **lex superior derogat legi inferiori** (peraturan yang

lebih tinggi mengesampingkan yang lebih rendah). Oleh karena itu, perda yang tidak lagi relevan harus segera disesuaikan agar tidak bertentangan dan memiliki kekuatan hukum yang efektif dalam implementasinya.

I.4.4 Kerangka Pikir

Berikut merupakan rincian kerangka pikir penyusunan Naskah Akademik dan Ranperda tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2013 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kabupaten Kendal.





Sumber: Tim Penyusun

Gambar I.1 Kerangka Pikir Penyusunan Naskah Akademik dan Ranperda tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2013 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kabupaten Kendal

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

II.1 KAJIAN TEORITIS

Kajian teoritis ini disusun dengan tujuan untuk menghadirkan kerangka konseptual dan dasar akademis yang dapat dijadikan pijakan dalam proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah mengenai perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 16 Tahun 2013 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis. Keberadaan kajian teoritis tersebut diharapkan mampu memberikan kejelasan arah, memperkuat argumentasi, serta memastikan bahwa regulasi yang dihasilkan memiliki dasar keilmuan yang kokoh dan relevan dengan perkembangan sosial, hukum, maupun kebutuhan masyarakat. Dengan demikian, perumusan perubahan peraturan daerah tidak hanya bersifat normatif semata, tetapi juga dilandasi analisis teoritis yang komprehensif, sehingga mampu menjawab tantangan aktual serta mendukung terciptanya kebijakan yang efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan dalam upaya pembinaan serta perlindungan terhadap anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di Kabupaten Kendal.

II.1.1 Anak Jalanan

Anak jalanan adalah anak-anak yang menghabiskan sebagian besar waktunya di jalan untuk bekerja atau berkeliaran, baik karena alasan ekonomi maupun sosial. Mereka biasanya melakukan aktivitas di ruang publik seperti jalan raya, pasar, terminal, dan pusat keramaian. Kementerian Sosial Republik Indonesia mengelompokkan anak jalanan sebagai bagian dari *Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS)*, yaitu anak yang kehidupannya bergantung pada jalanan untuk mencari

nafkah maupun hanya sekedar berkeliaran tanpa pengawasan keluarga (Lingkar Sosial, 2022).

Sementara itu, kajian lain menyebutkan terdapat dua kategori anak jalanan, yaitu *children on the street* (anak yang bekerja di jalan tetapi masih tinggal bersama keluarga) dan *children of the street* (anak yang sepenuhnya hidup di jalanan tanpa hubungan dengan keluarga). Klasifikasi ini membantu memahami keragaman kondisi anak jalanan dan tingkat kerentanan yang dihadapi. Anak dalam kategori kedua umumnya mengalami putus sekolah dan kehilangan akses terhadap kebutuhan dasar seperti pendidikan, kesehatan, dan perlindungan sosial.

Secara lebih rinci, penelitian Agustin (dalam Putranto, 2002) menyebut anak jalanan sebagai anak berusia 6–15 tahun yang tidak lagi bersekolah, tidak tinggal bersama orang tua, dan bekerja sepanjang hari di jalanan atau tempat umum. Definisi ini mempertegas keterkaitan erat antara status anak jalanan dengan faktor putus sekolah dan lemahnya ikatan keluarga. Sedangkan menurut Sugeng Rahayu, anak jalanan mencakup anak di bawah usia 21 tahun yang mencari nafkah di jalan, baik karena keterpaksaan maupun ketiadaan alternatif lain (Rianapapda, 2013).

Fenomena anak jalanan tidak hanya ditandai oleh aspek pekerjaan, tetapi juga oleh kondisi sosial dan lingkungan yang memengaruhi pola hidup mereka. Anak jalanan kerap ditandai dengan penampilan kumal, mobilitas tinggi, serta aktivitas ekonomi informal seperti mengemis, mengamen, memulung, atau menjajakan barang dagangan kecil. Kondisi ini menimbulkan berbagai risiko serius, mulai dari eksploitasi, kekerasan, hingga pelanggaran hak anak. Oleh karena itu, pemahaman mengenai definisi anak jalanan menjadi penting sebagai dasar penyusunan kebijakan perlindungan dan pembinaan yang lebih komprehensif.



II.1.2 Gelandangan

Dalam perspektif sosiologis, kemunculan gelandangan dan pengemis kota (GEPENG) dipahami melalui teori *habitus* Pierre Bourdieu. Kajian yang dilakukan Nasution & Bahari (2024) menyatakan bahwa pola pikir dan perilaku yang terbentuk dalam lingkungan sosial berulang kali—*habitus*—mendorong individu rentan untuk memasuki kondisi kehidupan sebagai gelandangan atau pengemis. Ketimpangan sosial struktural dan kondisi ekonomi yang tidak mendukung turut membentuk *habitus* tersebut.

Kajian lain menyoroti hubungan antara disparitas pembangunan dan munculnya fenomena gelandangan. Setiawan (2020) menyoroti bagaimana pertumbuhan pesat wilayah urban memicu urbanisasi massal tanpa dukungan kapasitas yang memadai. Data menunjukkan bahwa lebih dari 70% gelandangan di Yogyakarta berasal dari daerah luar kota, yang mendorong mereka berusaha hidup di kota dengan peluang ekonomi yang belum tentu tersedia secara adil atau stabil.

Dari perspektif hak kewargaan, penelitian oleh Mafaza (2024) mengungkap bahwa gelandangan menghadapi kesenjangan dalam mengakses hak sosial dan politik. Mengacu pada teori kewargaan Kristian Stokke, mereka dijelaskan sebagai kelompok yang mengalami marginalisasi struktural—ditandai oleh regulasi yang belum memadai dan stigma sosial—sehingga hak sipil serta partisipasi politik mereka belum terpenuhi secara signifikan.

Dalam konteks pelayanan sosial, model sistem rujukan yang dikembangkan di Yogyakarta menawarkan pendekatan terstruktur dalam penanganan gelandangan dan pengemis. Jahidin & Sarif (2017) mencatat bahwa melalui *Camp Assessment*—kamp penilaian sosial sementara—individu diberikan akses terhadap kebutuhan dasar, layanan kesehatan, serta pembinaan melalui motivasi, olahraga, agama, seni, hingga sosialisasi kewargaan. Model ini dilengkapi dengan pertemuan *case conference* untuk menentukan langkah rujukan selanjutnya.



Studi Paliama (2024) menyoroti ketidakefektifan pendekatan penanggulangan gelandangan yang bersifat represif dan pelatihan keterampilan semata. Solusi yang ditawarkan adalah intervensi berbasis keluarga sebagai upaya menyelesaikan akar permasalahan. Hal ini menegaskan pentingnya strategi holistik yang menyentuh lingkungan terdekat individu—dalam hal ini keluarga—untuk menciptakan kesejahteraan sosial yang berkesinambungan.

II.1.3 Pengemis

Menurut Ibrahim dkk (2024), fenomena pengemis anak terutama di kawasan Menara Limboto, Kabupaten Gorontalo, dapat dipahami melalui lensa **teori struktural-fungsional Robert K. Merton**. Dalam kondisi ekonomi yang terdesak, keluarga merasa terpaksa membiarkan anak mereka mengemis demi memenuhi kebutuhan dasar rumah tangga. Model ini mengungkap bagaimana fungsi sosial—seperti pemenuhan kebutuhan—mendorong perilaku anak menjadi pengemis, sementara struktur keluarga memberikan justifikasi atas praktik tersebut (Ibrahim dkk., 2024).

Aprasiasi terhadap konsep **dramaturgi** dari Erving Goffman menjadi kunci dalam menjelaskan perilaku pengemis. Penggunaan teori ini berfungsi untuk melihat bagaimana pengemis menampilkan dirinya di “*frontstage*”—misalnya berpura-pura miskin atau cacat—untuk membangkitkan simpati masyarakat. Di sisi lain, “*backstage*” mereka sebenarnya memiliki kondisi sosial ekonomi yang tidak sesuai dengan yang mereka tampilkan, seperti kondisi tempat tinggal yang relatif layak atau pendapatan yang tidak diketahui publik (Damayanti dkk., 2016).

Fenomena pengemis yang merubah aktivitas mengemis menjadi sebuah profesi, bukan sekadar upaya bertahan hidup. Taktik **manipulatif** sering digunakan—seperti berpura-pura menjadi anak yatim atau lansia—untuk mendapatkan belas kasihan. Praktik ini menunjukkan adanya profesionalitas dalam mengemis yang melibatkan strategi *impression management* demi keuntungan.

Dalam kerangka ekonomi Islam, mengemis dipandang sebagai fenomena negatif yang tidak layak menjadi kebiasaan. Ditekankan bahwa Islam mendorong prinsip produktivitas, bahwa "**tangan di atas lebih baik daripada tangan di bawah.**" Mengemis dianggap menghambat pertumbuhan ekonomi, menurunkan produktivitas, dan berpotensi menjadi budaya negatif apabila berulang secara terus-menerus Rohman (2016).

II.1.4 Hak Asasi Manusia dan Perlindungan Anak

Hak asasi manusia (HAM) merupakan landasan fundamental dalam penyusunan kebijakan pembinaan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis, terutama karena banyak dari mereka adalah anak-anak. Konvensi Hak Anak (CRC, 1989) menegaskan hak anak untuk memperoleh perlindungan, pendidikan, dan kesempatan tumbuh kembang secara optimal. Prinsip ini mengingatkan bahwa Anjal tidak boleh diperlakukan sebagai pelanggar, melainkan sebagai subjek yang berhak atas perlindungan.

Dalam konteks Indonesia, Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak memperkuat mandat negara untuk menjamin hak-hak anak. Undang-undang ini menekankan bahwa anak yang berada dalam situasi rentan, termasuk anak jalanan, wajib mendapatkan perlindungan khusus dari negara. Dengan demikian, kebijakan pembinaan Anjal tidak boleh bersifat represif, tetapi harus mengedepankan pendekatan humanis.

Penerapan teori HAM juga berarti bahwa gelandangan dan pengemis perlu dipandang sebagai warga negara yang memiliki hak-hak dasar. Mereka berhak atas akses terhadap kesehatan, pendidikan, pekerjaan yang layak, serta lingkungan yang aman. Oleh karena itu, pembinaan harus diarahkan pada pemenuhan hak-hak tersebut, bukan semata-mata pengendalian atau penertiban.

Teori HAM juga menekankan prinsip non-diskriminasi. Artinya, dalam pembinaan Anjal-Gepeng, pemerintah harus memastikan bahwa tidak ada perlakuan berbeda yang merugikan kelompok ini hanya karena

kondisi sosial-ekonominya. Sebaliknya, kebijakan harus dirancang secara inklusif, agar mereka dapat terintegrasi kembali ke dalam masyarakat.

Dengan kerangka HAM, maka pembinaan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis dapat dimaknai sebagai upaya negara dalam memenuhi kewajiban konstitusionalnya untuk melindungi warga negara, terutama anak-anak. Raperda yang disusun di tingkat daerah akan lebih memiliki legitimasi apabila mengintegrasikan prinsip-prinsip HAM, sehingga kebijakan tersebut tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga bermoral secara sosial.

II.1.5 Perspektif Kriminologi dan Ketertiban Sosial

Menurut Shaw & McKay (1942) dalam teori disorganisasi sosial, perilaku menyimpang sering kali muncul dari lingkungan yang tidak stabil, seperti kemiskinan, urbanisasi, dan lemahnya kontrol sosial. Hal ini sesuai dengan kondisi Anak jalanan, gelandangan, dan pengemis yang banyak berasal dari latar belakang keluarga miskin dan lingkungan yang rentan.

Becker (1963) melalui teori labeling menjelaskan bahwa perilaku menyimpang tidak sepenuhnya muncul dari individu, tetapi juga akibat label yang diberikan masyarakat. Dalam konteks Anak jalanan, gelandangan, dan pengemis, stigma sebagai “pengganggu ketertiban” atau “pelanggar” justru memperkuat marginalisasi mereka. Oleh karena itu, kebijakan pembinaan harus menghindari praktik stigmatisasi dan lebih menekankan pada reintegrasi sosial.

Pendekatan kriminologi juga membantu melihat bagaimana ketidakadilan struktural dapat memicu perilaku sosial tertentu. Banyak anak jalanan yang terlibat dalam aktivitas mengemis atau mengamen bukan karena pilihan bebas, melainkan karena dorongan ekonomi dan tekanan sosial. Dalam hal ini, pembinaan perlu mengatasi faktor penyebab struktural, bukan hanya perilaku di permukaan.

Kebijakan pembinaan yang mengabaikan perspektif kriminologi berisiko memperlakukan Anak jalanan, gelandangan, dan pengemis

sebagai masalah hukum semata. Penertiban represif dapat memperburuk masalah, karena mereka akan terus kembali ke jalan akibat kondisi sosial yang tidak berubah. Oleh sebab itu, teori kriminologi mendorong pendekatan pembinaan yang lebih preventif dan rehabilitatif.

Dengan demikian, teori kriminologi dan ketertiban sosial memberikan pemahaman bahwa Anak jalanan, gelandangan, dan pengemis bukan sekadar masalah individu, melainkan produk dari faktor sosial, ekonomi, dan lingkungan. Oleh karena itu, kebijakan pembinaan harus dirancang untuk memperkuat integrasi sosial, mencegah marginalisasi, dan memberikan jalan keluar yang lebih manusiawi.

II.1.6 Konsep Pembangunan dan Pemberdayaan

Teori pembangunan dan pemberdayaan menjadi kerangka penting dalam merancang kebijakan pembinaan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis. Teori pembangunan partisipatif menekankan bahwa keberhasilan program pembangunan tidak hanya ditentukan oleh pemerintah, tetapi juga partisipasi aktif masyarakat. Dalam konteks ini, pembinaan harus melibatkan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis sendiri, keluarga mereka, serta komunitas lokal sebagai aktor aktif (Chambers, 1997).

Putnam dkk., (1993) melalui konsep modal sosial menekankan pentingnya jaringan sosial, kepercayaan, dan norma dalam memperkuat pembangunan masyarakat. Dengan memperkuat modal sosial, kelompok rentan seperti anak jalanan, gelandangan, dan pengemis dapat memperoleh dukungan dari lingkungan sosialnya untuk bangkit dan berdaya. Program pembinaan yang mengabaikan aspek modal sosial cenderung gagal dalam jangka panjang. Pendekatan pemberdayaan juga melihat bahwa anak jalanan, gelandangan, dan pengemis memiliki potensi yang dapat dikembangkan. Alih-alih hanya diperlakukan sebagai objek penerima bantuan, mereka perlu diposisikan sebagai subjek pembangunan. Program pelatihan keterampilan, pendidikan non-formal,

dan akses permodalan kecil merupakan bentuk nyata dari strategi pemberdayaan.

Selain itu, teori pembangunan menekankan aspek keberlanjutan (*sustainability*). Pembinaan yang hanya bersifat jangka pendek, seperti razia atau penertiban, tidak akan menyelesaikan masalah. Sebaliknya, program pemberdayaan yang berorientasi jangka panjang dapat membantu mereka keluar dari lingkaran kemiskinan.

Dengan mengacu pada teori pembangunan dan pemberdayaan, maka kebijakan pembinaan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis dapat diarahkan pada transformasi sosial yang lebih luas. Raperda tidak hanya berfungsi sebagai instrumen hukum, tetapi juga sebagai strategi pembangunan daerah yang berorientasi pada inklusi sosial, kemandirian ekonomi, dan keberlanjutan kesejahteraan.

II.1.7 Faktor Dominan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis

Fenomena munculnya anak jalanan, gelandangan, dan pengemis (Anjal-Gepeng) merupakan persoalan sosial yang kompleks dan dipengaruhi oleh berbagai faktor. Untuk memahami akar permasalahan, diperlukan pembedaan antara penyebab anak menjadi anak jalanan dengan faktor yang mendorong orang dewasa menjadi gelandangan dan pengemis.

Berdasarkan kajian akademis, terdapat beberapa faktor dominan yang mendorong anak-anak turun ke jalan:

1. Faktor Mikro (Individu dan Keluarga)

Faktor ini berhubungan langsung dengan kondisi anak maupun keluarga. Dari sisi anak, keputusan turun ke jalan sering kali dipicu oleh pengalaman kekerasan di rumah, penelantaran, atau konflik keluarga yang tidak tertangani, sehingga anak memilih meninggalkan rumah. Selain itu, anak juga dapat terdorong bekerja di jalan untuk membantu ekonomi keluarga, menambah biaya sekolah, atau sekadar untuk mendapatkan kebebasan dan pergaulan. Dari sisi keluarga, keterbatasan ekonomi, ketidakmampuan orang tua

memenuhi kebutuhan dasar, praktik pengasuhan yang salah, serta terpisahnya anak dari orang tua menjadi penyebab utama anak turun ke jalan.

2. Faktor Meso (Lingkungan Sosial dan Masyarakat)

Faktor ini berkaitan dengan norma dan kebiasaan dalam komunitas. Pada masyarakat miskin, anak sering dipandang sebagai aset ekonomi sehingga didorong untuk bekerja sejak dini. Kebiasaan anak membantu orang tua atau bekerja di sektor informal menjadi hal yang lumrah, bahkan dianggap sebagai kewajiban. Dalam banyak kasus, hal ini berimplikasi pada meningkatnya angka putus sekolah, karena anak lebih didorong untuk bekerja daripada melanjutkan pendidikan.

3. Faktor Makro (Struktural dan Kebijakan Publik)

Faktor makro meliputi kondisi struktural seperti tingginya biaya pendidikan, terbatasnya peluang kerja formal, serta perilaku diskriminatif sebagian tenaga pendidik yang membuat anak merasa terpinggirkan. Di sisi lain, belum adanya keselarasan kebijakan antar-instansi pemerintah mengenai penanganan anak jalanan juga menjadi penyebab anak memilih jalanan sebagai alternatif bertahan hidup. Jalanan dipandang sebagai ruang kerja yang mudah dimasuki karena tidak membutuhkan modal besar maupun keterampilan khusus.

Selain itu, pandangan patologi sosial menekankan bahwa keberadaan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis merupakan manifestasi dari “penyakit masyarakat” yang bersumber dari tiga aspek utama:

1. Faktor keluarga, meliputi pola asuh yang salah, kurangnya perhatian dan interaksi antara orang tua dan anak, serta lemahnya peran keluarga dalam memberikan perlindungan dan pendidikan.
2. Faktor lingkungan, yaitu kondisi pergaulan yang buruk, lemahnya norma sosial, serta keberadaan lingkungan rawan

seperti perjudian, alkohol, dan kekerasan yang mendorong anak atau orang dewasa mengikuti pola hidup menyimpang.

3. Faktor pendidikan, baik formal maupun nonformal. Rendahnya akses dan kualitas pendidikan membuat individu tidak memiliki bekal kecakapan hidup yang memadai, sehingga mudah terjerumus ke jalanan untuk memenuhi kebutuhan ekonomi.

Dengan demikian, fenomena anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di Kabupaten Kendal bukan hanya persoalan ekonomi semata, melainkan hasil interaksi antara faktor mikro (individu dan keluarga), meso (lingkungan masyarakat), dan makro (struktur kebijakan). Hal ini menegaskan perlunya kebijakan yang komprehensif dan berlapis: mulai dari penguatan keluarga, pengendalian faktor lingkungan, hingga pembenahan kebijakan publik yang mendukung rehabilitasi sosial dan pemberdayaan.

II.2 KAJIAN TERHADAP ASAS/PRINSIP YANG TERKAIT DENGAN PENYUSUNAN NORMA

Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, terdapat sejumlah prinsip dasar yang harus dijadikan acuan untuk menjamin bahwa produk hukum yang dihasilkan memiliki kualitas baik, dapat dilaksanakan, dan sesuai dengan kerangka hukum nasional. Secara umum, prinsip-prinsip tersebut berakar pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum, asas negara hukum, asas pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, serta asas-asas hukum yang dikembangkan oleh para ahli. Hal ini menunjukkan bahwa setiap regulasi, termasuk peraturan daerah, tidak hanya sekadar instrumen administratif, tetapi juga harus mengandung legitimasi filosofis, yuridis, dan sosiologis.

Sejalan dengan hal itu, pembentukan Peraturan Daerah (Perda) harus berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Selain itu, Perda juga perlu dilandasi oleh asas

hukum umum, seperti negara berdasar atas hukum, prinsip konstitusionalisme dalam penyelenggaraan pemerintahan, serta kedaulatan rakyat sebagai fondasi demokrasi. Dengan demikian, peraturan daerah tidak boleh lahir hanya sebagai respon pragmatis atas persoalan sesaat, melainkan harus mencerminkan nilai-nilai dasar yang menjamin kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan bagi masyarakat luas.

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, terdapat beberapa asas formil yang harus diperhatikan dalam penyusunan regulasi, termasuk Perda. Asas tersebut antara lain: kejelasan tujuan, kejelasan lembaga pembentuk yang berwenang, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, asas dapat dilaksanakan, asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, serta asas keterbukaan. Setiap poin ini menekankan bahwa Perda harus memiliki arah yang jelas, dibuat oleh lembaga yang sah, disusun dengan bahasa hukum yang tepat, serta terbuka dalam proses penyusunannya sehingga memberi ruang partisipasi masyarakat.

Di samping asas formil, UU No. 12 Tahun 2011 juga menekankan asas materiil yang menjadi ruh dalam substansi setiap peraturan. Asas-asas tersebut mencakup pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, Bhinneka Tunggal Ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, serta keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Setiap asas materiil ini berfungsi sebagai tolok ukur agar muatan peraturan tidak hanya memenuhi aspek legal formal, tetapi juga memperhatikan perlindungan hak asasi manusia, nilai-nilai kebhinekaan, serta kepentingan nasional dan daerah secara proporsional.

Dengan memperhatikan asas-asas tersebut, penyusunan Perda, termasuk Raperda tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis, akan memiliki landasan hukum yang kuat sekaligus responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Perda tidak sekadar hadir sebagai

instrumen penertiban, tetapi juga sebagai bentuk perlindungan, pemberdayaan, serta perwujudan nilai-nilai keadilan sosial. Oleh karena itu, pemahaman mendalam terhadap asas formil dan materiil pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi krusial agar produk hukum daerah benar-benar berdaya guna, efektif, dan selaras dengan prinsip negara hukum demokratis.

II.3 KAJIAN TERHADAP PRAKTEK PENYELENGGARAAN

Kajian terhadap praktik penyelenggaraan pembinaan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis (Anjal–Gepeng) di Kabupaten Kendal merupakan langkah strategis dalam memastikan bahwa intervensi sosial yang dilaksanakan pemerintah berjalan efektif, berkelanjutan, dan sejalan dengan prinsip-prinsip perlindungan sosial. Kajian ini bertujuan melakukan penilaian menyeluruh terhadap relevansi kebijakan, kecukupan kapasitas kelembagaan, serta efektivitas intervensi lapangan dalam merespons persoalan Anjal–Gepeng yang dipengaruhi oleh kerentanan ekonomi, faktor keluarga, rendahnya akses pendidikan, dan dinamika mobilitas penduduk. Dalam konteks ini, kajian tidak hanya berfungsi sebagai evaluasi terhadap pelaksanaan program, tetapi juga sebagai alat untuk merumuskan strategi penanganan yang berbasis bukti (*evidence-based*), adaptif, dan responsif terhadap perubahan kondisi sosial di Kabupaten Kendal.

Melalui kajian teknokratis, pemerintah daerah dapat menilai keseluruhan elemen penyelenggaraan pembinaan—mulai dari input, proses, hingga output dan outcome. Penilaian teknis ini mencakup kualitas pendataan target sasaran, ketepatan lokasi dan prioritas intervensi, kecukupan sarana rehabilitasi sosial, serta kompetensi para pendamping sosial. Evaluasi juga dilakukan terhadap pola koordinasi antarlembaga, termasuk sinergi antara Dinas Sosial, Satpol PP, lembaga pendidikan, perangkat desa, dan organisasi masyarakat sipil. Kajian ini membantu mengidentifikasi apakah pendekatan yang digunakan lebih bersifat kuratif, represif, atau berorientasi pemberdayaan, serta

bagaimana pendekatan tersebut berkontribusi terhadap perubahan perilaku, reintegrasi sosial, dan peningkatan kesejahteraan bagi kelompok sasaran. Penting pula untuk memastikan bahwa seluruh intervensi yang dijalankan tetap mengedepankan prinsip nondiskriminatif dan perlindungan terhadap hak anak dan kelompok rentan lainnya.

Sebagai bagian dari perencanaan kebijakan jangka panjang, kajian ini juga menekankan pentingnya penguatan sistem pendataan. Data yang valid, terintegrasi, dan mutakhir merupakan landasan bagi perumusan strategi penanganan yang tepat sasaran. Dengan data yang akurat, pemerintah dapat merancang intervensi lebih presisi sesuai karakteristik risiko sosial individu maupun keluarga. Kajian juga mengevaluasi keberlanjutan program pasca-rehabilitasi, mencakup pelatihan vokasional, fasilitasi penempatan kerja, pemberdayaan usaha mikro, dan mekanisme reintegrasi sosial. Aspek keberlanjutan ini menjadi krusial agar kelompok Anjal–Gepeng tidak kembali ke kondisi kerentanan yang sama sehingga mencegah siklus sosial yang berulang.

Dari perspektif teknokratis, kajian ini mengidentifikasi potensi dampak positif yang dapat muncul apabila pembinaan dilaksanakan secara optimal. Pertama, perbaikan tata kelola data sosial diproyeksikan dapat meningkatkan kualitas perencanaan dan penganggaran sehingga program menjadi lebih tepat sasaran dan efisien. Kedua, peningkatan kapasitas SDM dan kelembagaan pendampingan akan menghasilkan layanan pembinaan yang lebih profesional, holistik, dan mampu mengintegrasikan pendekatan psikososial, ekonomi, dan pendidikan secara seimbang. Ketiga, intervensi berbasis pemberdayaan diperkirakan dapat menurunkan angka Anjal–Gepeng secara signifikan dalam jangka menengah, seiring meningkatnya akses livelihood, keterampilan produktif, dan penguatan ekonomi keluarga. Keempat, sinergi lintas sektor yang semakin solid dapat memperkuat sistem perlindungan sosial daerah sehingga lebih adaptif terhadap dinamika perubahan sosial dan risiko kemiskinan ekstrem. Kelima, dalam jangka panjang, pemerintah



daerah berpotensi memperoleh efisiensi fiskal melalui berkurangnya kebutuhan penanganan darurat yang berulang.

Namun, selain potensi dampak positif, kajian ini juga menemukan sejumlah risiko yang mungkin muncul di kemudian hari apabila faktor-faktor tertentu tidak ditangani dengan baik. Pertama, risiko terjadinya data discrepancy atau ketidaksesuaian data dapat mengakibatkan kesalahan dalam penetapan sasaran, sehingga intervensi menjadi tidak efektif atau tidak tepat kelompok target. Kedua, apabila kapasitas pendamping dan lembaga rehabilitasi tidak diperkuat, maka program berisiko hanya bersifat administratif tanpa memberikan perubahan nyata bagi kesejahteraan kelompok sasaran. Ketiga, risiko munculnya kembali Anjal-Gepeng (resurgence) tetap tinggi apabila program pemberdayaan ekonomi tidak berjalan berkelanjutan atau tidak mampu menjawab tantangan struktural seperti kebutuhan pekerjaan layak dan stabilitas ekonomi keluarga. Keempat, terdapat risiko ketergantungan pada pendekatan represif oleh aparat penegak ketertiban yang dapat menimbulkan stigma dan pelanggaran hak-hak anak atau kelompok rentan lainnya bila tidak diimbangi dengan pendekatan berbasis perlindungan sosial. Kelima, kurangnya koordinasi lintas sektor juga berpotensi menimbulkan tumpang tindih kebijakan, duplikasi program, hingga inefisiensi anggaran. Keenam, dalam konteks fiskal, apabila perencanaan anggaran tidak konsisten atau terpengaruh dinamika fiskal daerah, terdapat risiko ketidakberlanjutan pembiayaan program rehabilitasi dan pemberdayaan.

Dengan demikian, kajian terhadap praktik penyelenggaraan pembinaan Anjal-Gepeng di Kabupaten Kendal tidak hanya memetakan capaian saat ini, tetapi juga memberikan gambaran mengenai peluang dan tantangan di masa depan. Kajian ini menjadi landasan penting bagi pemerintah daerah dalam menyusun kebijakan yang lebih responsif, inklusif, dan berorientasi pada hasil jangka panjang. Hasil kajian diharapkan mampu memperkuat tata kelola sosial yang lebih akuntabel, adaptif, dan berkelanjutan, serta memastikan bahwa upaya penanganan



Anjal-Gepeng benar-benar membawa dampak transformatif bagi peningkatan kualitas hidup kelompok rentan di Kabupaten Kendal.

II.4 KAJIAN TERHADAP IMPLIKASI PENERAPAN SISTEM BARU YANG AKAN DIATUR DALAM PERATURAN DAERAH TERHADAP ASPEK KEHIDUPAN MASYARAKAT DAN DAMPAKNYA TERHADAP ASPEK BEBAN KEUANGAN DAERAH

Penerapan sistem baru yang diatur dalam Raperda tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2013 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kabupaten Kendal dapat memiliki implikasi yang signifikan terhadap aspek kehidupan masyarakat dan beban keuangan daerah.

II.4.1 Analisis Dampak terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat

Penerapan sistem baru dalam Raperda tentang Perubahan atas Perda Nomor 16 Tahun 2013 diharapkan memberikan dampak signifikan terhadap kehidupan masyarakat Kabupaten Kendal. Salah satu implikasi utama adalah terciptanya keteraturan sosial melalui penanganan yang lebih terstruktur terhadap keberadaan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis (Anjal-Gepeng). Dengan adanya mekanisme pembinaan yang lebih komprehensif, masyarakat akan merasakan peningkatan rasa aman, ketertiban di ruang publik, serta berkurangnya potensi gangguan sosial akibat aktivitas Anjal-Gepeng di jalan raya, pusat keramaian, dan kawasan strategis lainnya.

Selain itu, sistem baru ini diharapkan tidak hanya berorientasi pada penertiban, tetapi juga mengedepankan pendekatan pemberdayaan. Melalui penyediaan akses pendidikan, pelatihan keterampilan, layanan kesehatan, dan perlindungan sosial, kelompok sasaran akan mendapatkan kesempatan untuk meningkatkan kualitas hidupnya. Implikasi positif ini berpotensi mengurangi siklus kemiskinan

dan kerentanan sosial, sehingga dalam jangka panjang akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan.

Dari perspektif sosial budaya, pengaturan baru juga akan mendorong terciptanya harmonisasi antara masyarakat umum dengan kelompok marjinal. Stigma negatif terhadap Anjal-Gepeng dapat ditekan apabila pembinaan dilakukan secara humanis dan partisipatif. Dengan demikian, kebijakan ini bukan hanya instrumen hukum, melainkan juga sarana rekonsiliasi sosial yang memperkuat nilai kemanusiaan, kebersamaan, dan keadilan dalam kehidupan bermasyarakat di Kabupaten Kendal.

II.4.2 Analisis Dampak terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah

Penerapan sistem baru dalam pembinaan Anjal-Gepeng tentu membawa konsekuensi terhadap beban keuangan daerah. Implementasi regulasi ini memerlukan alokasi anggaran yang cukup besar, terutama untuk penyediaan sarana prasarana (rumah singgah, panti sosial, dan fasilitas pelatihan), penyediaan tenaga pendamping profesional, serta dukungan program pemberdayaan ekonomi. Beban keuangan juga akan meningkat pada tahap awal implementasi karena adanya kebutuhan penyesuaian kelembagaan dan infrastruktur.

Namun demikian, beban keuangan daerah ini perlu dipandang sebagai bentuk investasi sosial jangka panjang. Dengan meningkatnya efektivitas pembinaan, potensi biaya sosial akibat kriminalitas, eksploitasi anak, dan marginalisasi dapat ditekan. Selain itu, dengan adanya pemberdayaan ekonomi bagi kelompok sasaran, ketergantungan mereka terhadap bantuan pemerintah dapat berkurang secara bertahap. Dengan strategi penganggaran yang tepat serta sinergi dengan program pemerintah pusat maupun kerja sama dengan sektor swasta dan masyarakat sipil, beban keuangan daerah dapat dikelola secara berkelanjutan tanpa mengganggu prioritas pembangunan lainnya.





BAB III

EVALUASI DAN ANALISA PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Perumusan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2013 mengenai Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis harus bertumpu pada dasar hukum yang kokoh serta tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memiliki kedudukan lebih tinggi. Prinsip ini sejalan dengan asas *lex superior derogat legi inferiori*, yaitu bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Dengan demikian, kajian terhadap berbagai regulasi yang berkaitan menjadi langkah strategis untuk memastikan bahwa Raperda ini memiliki legitimasi yang kuat, tidak menimbulkan tumpang tindih norma, serta sejalan dan terharmonisasi dengan kebijakan nasional maupun ketentuan hukum lain yang relevan.

III.1 UNDANG – UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Dasar konstitusional bagi penyusunan Raperda tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2013 dapat ditemukan secara eksplisit dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 28B ayat (2) menegaskan bahwa setiap anak berhak untuk hidup, tumbuh, dan berkembang serta memperoleh perlindungan dari segala bentuk kekerasan dan diskriminasi. Ketentuan ini memberikan penekanan bahwa negara memiliki tanggung jawab mutlak dalam menjamin pemenuhan hak-hak anak, baik dalam aspek fisik, psikis, maupun sosial. Anak yang berada di jalan, gelandangan, maupun yang menjadi pengemis merupakan

kelompok rentan yang sering kali terabaikan dalam pemenuhan hak-hak tersebut. Oleh karena itu, pembentukan regulasi daerah menjadi instrumen penting untuk memastikan perlindungan hak anak tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga terimplementasi dalam kebijakan dan program nyata di tingkat lokal.

Selanjutnya, Pasal 34 ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa negara memelihara fakir miskin dan anak terlantar. Norma ini secara jelas memosisikan kewajiban negara bukan hanya sebagai pengayom, tetapi juga sebagai aktor utama dalam penyediaan jaminan sosial bagi kelompok rentan. Fakir miskin, anak jalanan, gelandangan, dan pengemis termasuk dalam kategori kelompok yang harus mendapatkan perhatian dan intervensi kebijakan. Ketentuan konstitusional tersebut menjadi landasan bahwa peraturan daerah mengenai pembinaan Anjal-Gepeng bukan sekadar inisiatif kebijakan, melainkan perwujudan dari mandat konstitusi yang harus dijalankan secara konsisten oleh pemerintah daerah.

Lebih jauh, ketentuan dalam Pasal 28B ayat (2) dan Pasal 34 ayat (1) dapat dipahami sebagai bentuk komitmen negara dalam mewujudkan keadilan sosial. Kehadiran anak jalanan dan gelandangan di ruang publik sering kali dipandang sebagai persoalan sosial sekaligus masalah ketertiban umum. Namun, melalui perspektif konstitusi, keberadaan mereka harus ditempatkan sebagai indikasi lemahnya pemenuhan kewajiban negara dalam menjamin kesejahteraan warganya. Dengan demikian, perumusan kebijakan daerah dalam bentuk Raperda harus berorientasi pada upaya penyelesaian struktural, bukan sekadar pendekatan represif atau penertiban semata.

Selain itu, amanat konstitusional ini sejalan dengan tujuan pembangunan nasional sebagaimana termuat dalam Pembukaan UUD 1945, yakni untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia serta untuk memajukan kesejahteraan umum. Anak jalanan, gelandangan, dan pengemis sebagai bagian dari warga negara berhak mendapatkan perlindungan dan kesempatan yang sama untuk mengakses kesejahteraan. Artinya, keberadaan mereka bukan

hanya masalah sosial lokal, tetapi juga menjadi indikator kualitas pencapaian tujuan nasional. Oleh karena itu, penguatan peraturan daerah yang berfokus pada pembinaan, pemberdayaan, dan perlindungan kelompok ini merupakan bentuk konkret dari implementasi tujuan negara.

Dengan demikian, dasar konstitusional dalam UUD 1945 memberikan legitimasi yang sangat kuat bagi penyusunan Raperda tentang pembinaan Anjal-Gepeng di Kabupaten Kendal. Regulasi ini tidak hanya bertujuan untuk menertibkan, tetapi juga untuk menjamin terpenuhinya hak-hak dasar anak dan kelompok rentan lainnya sebagaimana diperintahkan oleh konstitusi. Implementasi yang tepat dari ketentuan konstitusional akan memberikan arah kebijakan yang humanis, berkeadilan, dan sejalan dengan prinsip negara kesejahteraan (welfare state), sehingga pemerintah daerah dapat menjalankan peran strategisnya dalam membangun sistem perlindungan sosial yang inklusif.

III.2 UNDANG - UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2009 TENTANG KESEJAHTERAAN SOSIAL

Undang-undang ini secara eksplisit menempatkan pemerintah, termasuk pemerintah daerah, sebagai pihak yang berkewajiban dalam memberikan pelayanan sosial kepada warga negara. Pelayanan sosial tersebut tidak hanya sebatas penyediaan bantuan langsung, melainkan juga mencakup upaya yang lebih luas berupa pemberdayaan masyarakat agar mampu mandiri dalam mengatasi permasalahan sosial. Dengan demikian, substansi dalam Raperda tidak boleh berhenti pada aspek penertiban anak jalanan, gelandangan, dan pengemis, tetapi harus mengarah pada pemberian layanan sosial yang komprehensif serta strategi pemberdayaan yang berkelanjutan.

Lebih jauh, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 menegaskan bahwa kesejahteraan sosial tidak bisa dipisahkan dari hak dasar setiap warga negara. Anak jalanan, gelandangan, dan pengemis (Anak jalanan,

gelandangan, dan pengemis) adalah kelompok yang termasuk dalam Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS). Dengan mengacu pada undang-undang ini, maka pemerintah daerah memiliki tanggung jawab moral dan hukum untuk memastikan mereka mendapatkan hak atas rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan, dan perlindungan. Oleh karena itu, Raperda yang disusun harus memuat mekanisme jelas terkait bentuk intervensi, tata kelola, serta koordinasi antarinstansi agar pelayanan sosial yang diberikan tidak bersifat parsial, melainkan terintegrasi.

Selain pelayanan, aspek pemberdayaan masyarakat sebagaimana diatur dalam UU No. 11 Tahun 2009 juga menjadi poin krusial. Raperda harus memberikan ruang bagi penguatan kapasitas individu maupun kelompok rentan agar mampu keluar dari lingkaran kemiskinan struktural. Misalnya, program pelatihan keterampilan, penyediaan akses pendidikan non-formal, atau fasilitasi lapangan pekerjaan alternatif. Dengan cara ini, kebijakan daerah tidak hanya bersifat kuratif, tetapi juga preventif dan promotif, sehingga keberadaan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis dapat berkurang secara signifikan melalui transformasi sosial-ekonomi.

Selanjutnya, undang-undang ini juga menekankan pentingnya partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Artinya, Raperda tidak hanya membebankan tanggung jawab kepada pemerintah daerah, melainkan juga perlu membuka peluang keterlibatan masyarakat sipil, lembaga swadaya masyarakat, dunia usaha, dan komunitas lokal. Kolaborasi ini penting untuk memperluas jangkauan pelayanan serta memperkuat legitimasi sosial dalam upaya penanganan Anak jalanan, gelandangan, dan pengemis. Dengan pendekatan berbasis komunitas, program pembinaan dan pemberdayaan akan lebih mudah diterima oleh masyarakat dan mampu berjalan lebih efektif.

Dengan demikian, keterkaitan antara penyusunan Raperda Anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di Kabupaten Kendal dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 menunjukkan bahwa regulasi



daerah ini tidak hanya sebagai instrumen hukum semata, tetapi juga sebagai wujud nyata pelaksanaan kewajiban negara dalam bidang kesejahteraan sosial. Raperda ini diharapkan menjadi dasar hukum yang kokoh untuk memperkuat pelayanan sosial yang adil dan inklusif, sekaligus menjadi instrumen pemberdayaan masyarakat guna mengurangi kerentanan sosial secara berkelanjutan. Hal ini selaras dengan tujuan pembangunan kesejahteraan sosial nasional, yakni tercapainya kualitas hidup yang lebih baik bagi seluruh warga negara, termasuk kelompok rentan seperti anak jalanan, gelandangan, dan pengemis.

III.3 UNDANG - UNDANG NOMOR 35 TAHUN 2014 TENTANG PERLINDUNGAN ANAK

Dalam Pasal 59A disebutkan secara tegas bahwa anak yang bekerja di jalan masuk dalam kategori anak yang memerlukan perlindungan khusus. Penegasan ini memberikan dasar hukum yang kuat bahwa anak jalanan bukan sekadar persoalan sosial, melainkan juga persoalan perlindungan anak yang menyangkut hak-hak fundamental mereka. Dengan demikian, segala bentuk intervensi terhadap anak jalanan harus diletakkan dalam kerangka perlindungan anak yang komprehensif, bukan sekadar penertiban atau penghilangan dari ruang publik.

Lebih lanjut, perlindungan khusus yang dimaksud dalam undang-undang tersebut mencakup langkah-langkah yang bersifat preventif, rehabilitatif, dan promotif. Pemerintah daerah bersama seluruh pemangku kepentingan memiliki kewajiban untuk mencegah anak agar tidak terjerumus menjadi anak jalanan, memberikan layanan pemulihan bagi mereka yang sudah berada di jalan, serta menciptakan kondisi sosial-ekonomi yang mendukung tumbuh kembang anak secara wajar. Dengan demikian, pembinaan Anjal-Gepeng dalam konteks Raperda di Kabupaten Kendal harus diposisikan sebagai instrumen untuk

menjamin pemenuhan hak anak sekaligus memperkuat sistem perlindungan anak di tingkat lokal.

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 juga mengatur bahwa anak berhak mendapatkan pendidikan, pelayanan kesehatan, serta perlindungan dari eksploitasi ekonomi maupun kekerasan. Realitas di lapangan menunjukkan bahwa anak jalanan sering kali terjebak dalam situasi eksploitasi, baik oleh keluarga, pihak ketiga, maupun karena desakan ekonomi. Oleh karena itu, Raperda yang disusun perlu memuat kebijakan yang memastikan anak jalanan mendapatkan akses pendidikan formal maupun nonformal, pelayanan kesehatan dasar, serta intervensi sosial yang berkesinambungan. Hal ini penting agar mereka tidak hanya "dikeluarkan dari jalan," tetapi juga diarahkan menuju kehidupan yang lebih baik.

Selain itu, kewajiban negara dan pemerintah daerah dalam melaksanakan perlindungan khusus ini juga menuntut adanya koordinasi lintas sektor. Implementasi perlindungan anak tidak bisa dilakukan oleh satu lembaga saja, melainkan harus melibatkan dinas sosial, dinas pendidikan, dinas kesehatan, aparat penegak hukum, lembaga perlindungan anak, serta partisipasi masyarakat sipil. Raperda dapat menjadi instrumen yang mengatur mekanisme koordinasi tersebut, sehingga pelaksanaan pembinaan Anjal-Gepeng menjadi lebih sistematis, terpadu, dan memiliki arah yang jelas.

Dengan demikian, pembinaan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis tidak hanya dilihat sebagai program kesejahteraan sosial semata, tetapi juga sebagai bagian integral dari pemenuhan hak anak. Kehadiran Raperda di Kabupaten Kendal menjadi bentuk konkret tanggung jawab pemerintah daerah dalam melaksanakan amanat konstitusi dan undang-undang perlindungan anak. Lebih jauh, regulasi ini diharapkan mampu menciptakan sistem perlindungan yang tidak hanya merespons gejala sosial di permukaan, tetapi juga menyentuh akar persoalan sehingga anak-anak dapat tumbuh dan berkembang dalam lingkungan yang aman, sehat, serta bebas dari eksploitasi.



III.4 UNDANG – UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAH DAERAH

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kerangka hukum yang jelas mengenai pembagian urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Dalam undang-undang ini ditegaskan bahwa urusan sosial termasuk ke dalam urusan wajib non-pelayanan dasar yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah. Artinya, pemerintah daerah tidak dapat mengabaikan persoalan sosial, termasuk di dalamnya penanganan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis (Anjal-Gepeng), karena hal tersebut merupakan bagian dari kewajiban konstitusional yang melekat pada fungsi penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pengaturan urusan sosial sebagai urusan wajib non-pelayanan dasar memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk menyusun kebijakan, program, dan regulasi yang sesuai dengan kondisi dan kebutuhan lokal. Hal ini menjadi penting karena permasalahan Anjal-Gepeng bersifat kontekstual, sangat dipengaruhi oleh faktor ekonomi, budaya, serta dinamika sosial di daerah masing-masing. Oleh karena itu, Raperda tentang perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2013 di Kabupaten Kendal hadir sebagai wujud konkret pelaksanaan kewenangan daerah untuk menata dan membina kelompok rentan tersebut melalui instrumen hukum yang lebih adaptif dan responsif.

Lebih lanjut, dengan masuknya urusan sosial ke dalam kategori urusan wajib, pemerintah daerah tidak hanya berkewajiban menyediakan anggaran, tetapi juga membangun kapasitas kelembagaan serta meningkatkan sinergi lintas sektor. Penanganan masalah Anjal-Gepeng, misalnya, tidak dapat berdiri sendiri dalam ranah dinas sosial, melainkan harus melibatkan sektor pendidikan, kesehatan, ketenagakerjaan, hingga aparat keamanan. Hal ini sejalan dengan semangat otonomi daerah yang menekankan pentingnya kolaborasi antar-instansi dalam menciptakan solusi yang komprehensif bagi masalah sosial.

Undang-undang ini juga mengandung konsekuensi yuridis, di mana pemerintah daerah dituntut untuk menyusun regulasi turunan berupa peraturan daerah (Perda) sebagai instrumen legal dalam penyelenggaraan urusan sosial. Raperda yang mengatur tentang pembinaan Anjal-Gepeng di Kabupaten Kendal, dengan demikian, tidak hanya berfungsi sebagai landasan operasional, tetapi juga sebagai bentuk pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam memenuhi kewajiban hukum sesuai amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Tanpa adanya regulasi yang jelas, program-program pembinaan akan sulit diimplementasikan secara konsisten dan berkesinambungan.

Dengan menempatkan urusan sosial dalam posisi strategis, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sesungguhnya menegaskan bahwa perlindungan terhadap kelompok rentan, termasuk anak jalanan, gelandangan, dan pengemis, merupakan prioritas yang tidak bisa ditunda. Oleh karena itu, pembentukan Raperda ini menjadi langkah penting untuk memastikan bahwa kebijakan daerah tidak hanya bersifat reaktif, tetapi juga proaktif dalam mencegah timbulnya masalah sosial baru, sekaligus menjamin keberlanjutan pembangunan sosial di Kabupaten Kendal.

III.5 PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 23 TAHUN 2012 TENTANG PENYELENGGARAAN KESEJAHTERAAN SOSIAL

Regulasi ini memberikan penjelasan yang lebih rinci mengenai mekanisme, bentuk layanan, serta prinsip-prinsip dasar dalam pelaksanaan kesejahteraan sosial. Salah satu poin penting dalam PP tersebut adalah penekanan pada pentingnya layanan yang holistik, mencakup aspek preventif, kuratif, rehabilitatif, hingga pemberdayaan masyarakat. Dengan demikian, penanganan masalah sosial tidak berhenti pada pemberian bantuan sesaat, melainkan diarahkan untuk mengembalikan keberfungsian sosial individu dan kelompok sehingga mampu mandiri serta berpartisipasi aktif dalam kehidupan bermasyarakat.

Selain itu, PP No. 23 Tahun 2012 juga menegaskan perlunya koordinasi lintas sektor dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Hal ini mengingat bahwa permasalahan sosial, termasuk yang terkait dengan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis (Anak jalanan, gelandangan, dan pengemis), bersifat multidimensional dan tidak dapat diselesaikan hanya oleh satu instansi. Misalnya, aspek kesehatan memerlukan keterlibatan dinas kesehatan, aspek pendidikan membutuhkan peran dinas pendidikan, sedangkan aspek ketertiban umum membutuhkan dukungan aparat keamanan. Oleh karena itu, regulasi ini mendorong adanya kolaborasi dan sinergi antar perangkat daerah serta dengan lembaga non-pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat.

Lebih jauh, PP ini juga mengatur prinsip penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang harus berlandaskan pada asas keadilan, nondiskriminasi, keterpaduan, partisipasi, dan keberlanjutan. Artinya, setiap kebijakan dan program yang dijalankan, termasuk dalam pembinaan Anak jalanan, gelandangan, dan pengemis, harus menjamin perlakuan yang adil, inklusif, serta berkelanjutan. Dengan adanya prinsip ini, pemerintah daerah, termasuk Kabupaten Kendal, memiliki pedoman normatif agar setiap intervensi yang dilakukan tidak hanya menjawab kebutuhan jangka pendek, tetapi juga memberikan dampak jangka panjang yang lebih signifikan bagi kesejahteraan masyarakat.

PP No. 23 Tahun 2012 juga menegaskan pentingnya penyediaan layanan sosial yang sesuai dengan kebutuhan lokal. Dalam konteks Kabupaten Kendal, hal ini dapat berarti penyusunan program yang memperhatikan kondisi sosial ekonomi masyarakat, tingkat urbanisasi, serta pola migrasi yang memengaruhi munculnya Anak jalanan, gelandangan, dan pengemis. Dengan pedoman tersebut, pemerintah daerah dapat merancang layanan yang lebih tepat sasaran, misalnya berupa rehabilitasi sosial berbasis komunitas, pelatihan keterampilan, atau fasilitasi akses terhadap pendidikan dan pekerjaan.

Dengan demikian, kehadiran PP No. 23 Tahun 2012 memberikan dasar teknis yang kuat bagi pemerintah daerah dalam menyusun dan

melaksanakan Raperda tentang perubahan atas Perda Nomor 16 Tahun 2013. Regulasi ini tidak hanya memperkuat legitimasi hukum, tetapi juga memastikan bahwa kebijakan pembinaan Anak jalanan, gelandangan, dan pengemis berjalan secara terstruktur, terkoordinasi, dan berkesinambungan. Pada akhirnya, penerapan prinsip dan mekanisme yang diatur dalam PP tersebut diharapkan dapat menciptakan sistem kesejahteraan sosial yang lebih inklusif dan mampu menjawab tantangan sosial di Kabupaten Kendal.

III.6 PERATURAN MENTERI SOSIAL NOMOR 8 TAHUN 2012 TENTANG PEDOMAN PENDATAAN DAN PENGELOLAAN DATA PENYANDANG MASALAH KESEJAHTERAAN SOSIAL (PMKS)

Permensos ini memberikan landasan teknis mengenai cara melakukan pendataan, pengelolaan, serta pemutakhiran data terkait kelompok rentan. Dengan adanya pedoman ini, pemerintah daerah dapat memiliki basis data yang lebih akurat dan komprehensif untuk merancang intervensi sosial yang sesuai dengan kebutuhan riil di lapangan.

Pendataan yang dilakukan melalui mekanisme Permensos No. 8 Tahun 2012 tidak hanya sebatas mencatat jumlah individu atau keluarga yang termasuk dalam kategori PMKS, tetapi juga mengklasifikasikan mereka berdasarkan tipologi tertentu, seperti **street-based**, **family-based**, dan **institution-based**. Klasifikasi ini sangat penting, sebab anak jalanan yang hidup sepenuhnya di jalan tentu membutuhkan intervensi berbeda dibandingkan dengan anak yang masih memiliki keluarga, namun bekerja di jalan. Demikian pula, mereka yang berada di panti atau lembaga memiliki karakteristik permasalahan yang berbeda. Dengan pemetaan yang tepat, pemerintah daerah dapat mengalokasikan sumber daya secara lebih efektif dan efisien.

Lebih jauh, keberadaan pedoman ini juga memperkuat fungsi koordinasi antar instansi dan pemangku kepentingan. Data PMKS yang

valid dan terintegrasi akan memudahkan sinkronisasi program lintas sektor, baik dalam bidang pendidikan, kesehatan, ketenagakerjaan, maupun keamanan. Misalnya, data mengenai Anak jalanan, gelandangan, dan pengemis yang terkonsolidasi dapat digunakan oleh dinas pendidikan untuk merancang program kejar paket, oleh dinas kesehatan untuk memfokuskan layanan kesehatan preventif, serta oleh dinas sosial untuk melaksanakan program rehabilitasi sosial. Dengan demikian, pendataan tidak hanya berfungsi administratif, tetapi juga sebagai instrumen strategis dalam perencanaan pembangunan sosial daerah.

Permensos ini juga menekankan pentingnya prinsip keterbukaan, keberlanjutan, dan partisipasi dalam pengelolaan data. Artinya, proses pendataan tidak boleh dilakukan secara tertutup, melainkan harus melibatkan masyarakat dan lembaga sosial di tingkat lokal. Selain itu, data yang terkumpul tidak boleh dibiarkan statis, melainkan perlu terus diperbarui agar mampu menggambarkan dinamika sosial yang terjadi, terutama terkait fenomena urbanisasi, kemiskinan, dan migrasi yang kerap melahirkan Anak jalanan, gelandangan, dan pengemis baru. Dengan pendekatan ini, kebijakan sosial yang dirumuskan dapat lebih adaptif terhadap perkembangan sosial masyarakat.

Dengan demikian, Permensos No. 8 Tahun 2012 menjadi instrumen vital dalam mendukung penyusunan Raperda tentang perubahan atas Perda Nomor 16 Tahun 2013 di Kabupaten Kendal. Regulasi ini memastikan bahwa setiap kebijakan berbasis pada data yang akurat, terklasifikasi dengan baik, serta dapat dijadikan pijakan dalam menetapkan program pembinaan yang tepat sasaran. Pada akhirnya, keberadaan pedoman pendataan ini diharapkan mampu meningkatkan efektivitas pembinaan Anak jalanan, gelandangan, dan pengemis sekaligus memperkuat tata kelola data sosial di tingkat daerah.



III.7 PERMENSOS NOMOR 9 TAHUN 2018 TENTANG STANDAR TEKNIS PELAYANAN DASAR PADA STANDAR PELAYANAN MINIMAL SUB URUSAN SOSIAL

Regulasi ini menjadi acuan untuk memastikan bahwa pelayanan sosial, khususnya yang berkaitan dengan rehabilitasi sosial anak terlantar dan kelompok Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS), dapat berjalan sesuai dengan standar minimal yang berlaku secara nasional. Dengan demikian, pemerintah daerah memiliki kerangka yang jelas dalam memberikan pelayanan sosial yang berkualitas, terukur, serta dapat dipertanggungjawabkan.

Permensos ini menekankan bahwa penyelenggaraan layanan sosial tidak boleh bersifat sporadis atau sekadar responsif terhadap masalah, melainkan harus dilaksanakan secara sistematis, terstruktur, dan berkesinambungan. Dalam konteks anak jalanan, gelandangan, dan pengemis (Anak jalanan, gelandangan, dan pengemis), keberadaan standar teknis ini memastikan bahwa setiap langkah pembinaan dan rehabilitasi dilakukan berdasarkan indikator yang telah ditetapkan. Hal ini mencakup aspek input (sumber daya), proses (mekanisme pelayanan), hingga output (hasil layanan) yang dapat diukur secara objektif.

Selain itu, regulasi ini juga berfungsi sebagai instrumen pengawasan dan evaluasi. Dengan adanya standar teknis yang seragam, pemerintah pusat dapat memantau sejauh mana pemerintah daerah memenuhi kewajiban pelayanan minimal di bidang sosial. Bagi pemerintah daerah sendiri, standar ini menjadi tolok ukur dalam menilai efektivitas program yang telah dijalankan. Jika ditemukan kesenjangan antara standar yang ditetapkan dengan kondisi di lapangan, maka pemerintah daerah wajib melakukan perbaikan kebijakan maupun penguatan kapasitas kelembagaan agar standar pelayanan dapat terpenuhi.

Penerapan Permensos No. 9 Tahun 2018 juga mendukung prinsip keadilan dan kesetaraan dalam pelayanan sosial. Dengan adanya standar nasional, setiap anak terlantar maupun PMKS, termasuk Anak

jalanan, gelandangan, dan pengemis, berhak memperoleh layanan sosial dengan kualitas yang sama, tanpa diskriminasi antarwilayah. Hal ini selaras dengan amanat konstitusi serta berbagai regulasi di bidang perlindungan anak dan kesejahteraan sosial. Lebih jauh, regulasi ini mendorong adanya keselarasan antara program pusat dan daerah, sehingga pelayanan sosial dapat dilaksanakan secara lebih terpadu.

Dengan demikian, Permensos No. 9 Tahun 2018 tidak hanya memberikan pedoman teknis bagi pemerintah daerah, tetapi juga memperkuat akuntabilitas dan efektivitas pelayanan sosial. Dalam konteks penyusunan Raperda tentang perubahan atas Perda Nomor 16 Tahun 2013 di Kabupaten Kendal, regulasi ini dapat menjadi landasan penting untuk merancang mekanisme pembinaan dan rehabilitasi Anak jalanan, gelandangan, dan pengemis yang sesuai standar nasional, sekaligus menjamin bahwa setiap intervensi sosial yang dilakukan benar-benar memenuhi kebutuhan dasar kelompok rentan secara adil dan proporsional.

III.8 PERATURAN DAERAH KABUPATEN KENDAL NOMOR 1 TAHUN 2016 TENTANG PENYELENGGARAAN KETERTIBAN UMUM DAN KETENTERAMAN MASYARAKAT

Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 1 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat merupakan salah satu instrumen hukum yang mengatur tata kehidupan masyarakat di ruang publik. Regulasi ini menegaskan adanya larangan terhadap berbagai aktivitas yang berpotensi mengganggu ketertiban umum, termasuk praktik mengemis, mengamen, ataupun bentuk eksploitasi anak di jalanan. Ketentuan ini dimaksudkan untuk menciptakan ruang publik yang aman, tertib, dan nyaman bagi seluruh lapisan masyarakat.

Meskipun demikian, pendekatan yang terkandung dalam Perda tersebut lebih menitikberatkan pada aspek penertiban dan tindakan represif. Artinya, regulasi lebih fokus pada upaya mengurangi atau

meniadakan keberadaan aktivitas-aktivitas yang dianggap mengganggu, tanpa menyediakan skema rehabilitasi yang jelas bagi para pelaku, terutama kelompok rentan seperti anak jalanan, gelandangan, dan pengemis (Anak jalanan, gelandangan, dan pengemis). Hal ini berpotensi menimbulkan permasalahan baru, karena penertiban semata tidak menyentuh akar persoalan yang mendorong munculnya fenomena sosial tersebut, seperti faktor kemiskinan, keretakan keluarga, maupun keterbatasan akses pendidikan dan kesejahteraan sosial.

Dalam konteks ini, Perda Nomor 1 Tahun 2016 memang memberikan payung hukum bagi aparat dalam menindak pelanggaran ketertiban umum. Namun, pendekatan yang semata-mata represif dinilai kurang efektif untuk jangka panjang, sebab berisiko menciptakan siklus permasalahan yang berulang. Anak-anak atau kelompok rentan yang ditertibkan di jalanan cenderung akan kembali ke aktivitas yang sama apabila tidak disediakan mekanisme rehabilitasi, pembinaan, maupun pemberdayaan yang berkelanjutan.

Oleh karena itu, keberadaan Raperda tentang perubahan atas Perda Nomor 16 Tahun 2013 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis menjadi relevan sebagai instrumen yang melengkapi kekosongan tersebut. Jika Perda Ketertiban Umum lebih berorientasi pada aspek pengendalian dan penertiban, maka Raperda ini diharapkan mampu menghadirkan pendekatan yang lebih humanis dan solutif, melalui mekanisme rehabilitasi sosial, pemberdayaan, serta perlindungan hak-hak anak dan kelompok rentan. Dengan demikian, kedua regulasi tersebut dapat berjalan saling melengkapi: satu memastikan ketertiban di ruang publik, sementara yang lain menjawab kebutuhan rehabilitasi dan reintegrasi sosial bagi Anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di Kabupaten Kendal.



III.9 EVALUASI TERHADAP IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 16 TAHUN 2013 TENTANG PEMBINAAN ANAK JALANAN, GELANDANGAN, DAN PENGEMIS

Berdasarkan hasil telaah normatif dan data empiris, implementasi Perda No. 16 Tahun 2013 masih menghadapi sejumlah kelemahan substansial. Pertama, pendekatan penanganan Anjal-Gepeng masih cenderung bersifat represif melalui tindakan penertiban Satpol PP, sementara intervensi rehabilitasi sosial, pencegahan, dan pemberdayaan yang berkelanjutan masih sangat terbatas. Kondisi ini membuat permasalahan Anjal-Gepeng bersifat siklikal dan tidak pernah benar-benar terselesaikan.

Kedua, belum tersedia basis data yang terpadu, akurat, dan mutakhir mengenai jumlah serta profil Anjal-Gepeng di Kabupaten Kendal. Ketiadaan data yang valid mengakibatkan kebijakan dan program yang dijalankan pemerintah daerah seringkali tidak tepat sasaran, sehingga efektivitas penanganan menjadi rendah.

Ketiga, koordinasi lintas sektor antar-Organisasi Perangkat Daerah (OPD) maupun dengan lembaga sosial masyarakat belum berjalan optimal. Padahal, penanganan masalah Anjal-Gepeng membutuhkan sinergi yang erat antara dinas sosial, pendidikan, kesehatan, ketenagakerjaan, hingga aparat ketertiban umum. Kurangnya koordinasi menyebabkan terjadinya tumpang tindih program atau bahkan kekosongan layanan.

Keempat, belum tersedia Standar Operasional Prosedur (SOP) yang rinci dan terukur mengenai mekanisme rehabilitasi, reintegrasi sosial, serta pemberdayaan Anjal-Gepeng. Tanpa adanya SOP yang jelas, implementasi kebijakan seringkali bersifat ad hoc, inkonsisten, dan bergantung pada kondisi lapangan.

Dengan demikian, Perda No. 16 Tahun 2013 dalam praktiknya belum sepenuhnya mampu menjawab kompleksitas permasalahan Anjal-Gepeng di Kabupaten Kendal. Hal ini menuntut adanya pembaruan norma hukum yang lebih adaptif, berbasis data, dan mengedepankan pendekatan kesejahteraan sosial.

Tabel III.1 Tabel Perbandingan Ketentuan Perda No. 16 Tahun 2013 dengan Usulan Revisi Raperda

Aspek / Substansi	Ketentuan dalam Perda No. 16 Tahun 2013	Status	Usulan dalam Raperda (Perubahan)
Definisi Anjal, Gepeng, Pengemis	Mengacu pada UU No. 11 Tahun 2009 dan Permensos No. 8 Tahun 2012	Tetap berlaku	Dipertahankan, dengan penyempurnaan redaksi sesuai istilah terbaru dalam regulasi nasional.
Larangan Eksploitasi Anak	Melarang eksploitasi anak di jalan (ekonomi maupun seksual)	Tetap berlaku	Dipertahankan, diperkuat dengan merujuk Pasal 59A UU No. 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak.
Sanksi Administratif	Memuat sanksi administratif bagi pelanggar	Tetap berlaku	Dipertahankan, dengan penyesuaian proporsionalitas sanksi dan mekanisme penegakan.
Pendekatan Penanganan	Lebih dominan bersifat represif melalui penertiban Satpol PP	Perlu direvisi	Diperluas menjadi pendekatan preventif, kuratif, rehabilitatif, serta pemberdayaan sosial berbasis keluarga dan komunitas.
Koordinasi Lintas Sektor	Belum ada mekanisme yang jelas antar-OPD dan lintas daerah	Perlu direvisi	Dibentuk mekanisme koordinasi lintas OPD, lembaga sosial, dan dunia usaha, sesuai Pasal 12 UU No. 23 Tahun 2014.
Basis Data & Pendataan	Tidak ada sistem pendataan terpadu mengenai Anjal-Gepeng	Perlu direvisi	Wajib menggunakan DTKS (Data Terpadu Kesejahteraan Sosial) sebagai basis perencanaan program.
Pembagian Kewenangan	Masih bercampur antara kewenangan kabupaten dan provinsi	Dicabut / Disesuaikan	Disesuaikan dengan pembagian urusan pemerintahan pada UU No. 23 Tahun 2014.
Standar Layanan Rehabilitasi	Belum mengacu pada standar nasional (rehabilitasi sosial)	Dicabut / Disesuaikan	Mengacu pada Permensos No. 9 Tahun 2018 (Standar Teknis Pelayanan Dasar) dan Permensos No. 16 Tahun 2019 (Standar Nasional Rehabilitasi Sosial).
Ketertiban Umum	Fokus pada larangan aktivitas Anjal-Gepeng di ruang publik	Perlu direvisi	Tetap ada larangan, tetapi pendekatannya dilengkapi skema rehabilitasi dan reintegrasi sosial, tidak sekadar penertiban.

Sumber: Tim Penyusun, 2025

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

IV.1 LANDASAN FILOSOFIS

Landasan filosofis perubahan Peraturan Daerah ini bersumber pada Pancasila sebagai dasar negara dan pandangan hidup bangsa Indonesia. Pancasila bukan hanya landasan normatif, tetapi juga memberikan arah moral, etika, dan tujuan dari setiap kebijakan publik, termasuk kebijakan terkait pembinaan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis (Anjal-Gepeng). Kehadiran regulasi ini tidak semata-mata untuk menjaga ketertiban umum, melainkan juga mewujudkan nilai-nilai kemanusiaan, keadilan, dan kesejahteraan sosial yang menjadi cita-cita bangsa.

Pertama, **sila kedua Pancasila, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab**, menjadi titik pijak bahwa setiap manusia memiliki martabat yang sama dan tidak boleh diperlakukan secara diskriminatif. Anak jalanan, gelandangan, dan pengemis sering kali menjadi kelompok yang termarginalkan serta mengalami stigma sosial. Oleh karena itu, Perda ini diharapkan tidak hanya menekankan aspek penertiban yang bersifat represif, melainkan juga memberi ruang bagi perlindungan, pemulihan, dan pemberdayaan sehingga harkat dan martabat mereka tetap dihormati.

Kedua, **sila kelima, Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia**, mengamanatkan pentingnya pemerataan akses terhadap kesejahteraan. Fenomena Anjal-Gepeng merupakan refleksi dari ketidakadilan sosial dan kesenjangan ekonomi. Regulasi daerah ini hadir sebagai bentuk tanggung jawab negara dalam memastikan bahwa kelompok rentan juga berhak menikmati kesejahteraan, layanan sosial, serta kesempatan untuk meningkatkan kualitas hidupnya.

Ketiga, nilai **gotong royong** yang terkandung dalam Pancasila menjadi spirit penting dalam penanganan masalah sosial. Permasalahan Anjal-Gepeng tidak bisa diselesaikan hanya dengan kekuatan pemerintah daerah melalui aparat penegak Perda. Dibutuhkan kolaborasi antara keluarga, masyarakat, lembaga sosial, organisasi keagamaan, dunia usaha, hingga pemerintah pusat. Perubahan Perda ini diharapkan mampu memperkuat mekanisme partisipatif yang memungkinkan semua pihak terlibat aktif dalam proses pencegahan, penanganan, dan rehabilitasi sosial.

Keempat, landasan filosofis juga menekankan pada penghormatan terhadap **hak asasi manusia (HAM)**. Anak-anak jalanan maupun kelompok gelandangan dan pengemis memiliki hak yang sama untuk hidup layak, mendapatkan pendidikan, pelayanan kesehatan, serta perlindungan dari kekerasan maupun eksploitasi. Dengan demikian, regulasi daerah ini perlu dirancang berorientasi pada pendekatan yang lebih manusiawi, berkelanjutan, dan berbasis pemenuhan hak, bukan semata-mata berfokus pada aspek penertiban.

Kelima, secara filosofis, perubahan Perda ini merupakan wujud komitmen pemerintah daerah dalam mewujudkan **keadilan substantif** yang tidak hanya berlaku di atas kertas, tetapi benar-benar dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat. Dengan berlandaskan Pancasila, Perda ini diharapkan menjadi instrumen untuk mencapai tujuan bernegara, yakni melindungi segenap bangsa, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia.

IV.2 LANDASAN SOSIOLOGIS

Landasan sosiologis dari perubahan Peraturan Daerah ini berangkat dari kondisi objektif Kabupaten Kendal yang memiliki posisi strategis di jalur **Pantura (Pantai Utara Jawa)** dan berbatasan langsung dengan Kota Semarang. Posisi geografis ini menjadikan Kendal sebagai wilayah dengan tingkat mobilitas penduduk yang tinggi. Mobilitas tersebut di satu sisi menciptakan peluang ekonomi, terutama di sektor

perdagangan, jasa, dan industri, namun di sisi lain juga meningkatkan kompleksitas masalah sosial, termasuk munculnya kelompok rentan seperti anak jalanan, gelandangan, dan pengemis (Anjal–Gepeng).

Berdasarkan **Kabupaten Kendal dalam Angka 2025 (BPS)**, terdapat sejumlah indikator sosial-ekonomi yang relevan untuk menjadi dasar pertimbangan. Pertama, jumlah penduduk sekitar 1,06 juta jiwa dengan kepadatan ± 1.062 jiwa/km² menunjukkan tekanan terhadap ruang hidup dan layanan publik. Kedua, tingkat kemiskinan masih cukup tinggi yakni 9,35%, yang menandakan masih adanya kelompok masyarakat dengan keterbatasan dalam memenuhi kebutuhan dasar. Ketiga, tingkat pengangguran terbuka sebesar 5,01% menunjukkan masih adanya angkatan kerja yang belum terserap sektor formal. Kondisi ini memperlihatkan bahwa sebagian penduduk terpaksa bekerja di sektor informal, termasuk aktivitas di jalanan.

Lebih lanjut, **indikator pendidikan** juga memperlihatkan tantangan serius. Angka Partisipasi Sekolah (APS) untuk usia 7–12 tahun masih tinggi (99,12%) dan usia 13–15 tahun juga relatif baik (97,38%), namun mengalami penurunan tajam pada kelompok usia 16–18 tahun (71,00%). Penurunan ini mengindikasikan potensi putus sekolah (*dropout*), yang pada gilirannya meningkatkan risiko anak untuk bekerja di jalan atau terjerumus dalam aktivitas mengemis. Selain itu, **tingginya migrasi bersih (*net migration*)** ke Kabupaten Kendal menciptakan arus masuk penduduk dengan latar belakang sosial ekonomi yang beragam, sebagian di antaranya memiliki keterampilan terbatas sehingga rentan menjadi kelompok marginal.

Kondisi-kondisi tersebut menunjukkan bahwa fenomena Anjal–Gepeng tidak bisa dipandang semata sebagai akibat faktor kemiskinan ekonomi, tetapi juga terkait dengan **disfungsi keluarga, lemahnya akses pendidikan, minimnya kesempatan kerja layak, serta keterbatasan sarana rehabilitasi sosial**. Banyak anak turun ke jalan bukan hanya karena desakan kebutuhan materi, tetapi juga karena kurangnya pola asuh keluarga, pengaruh lingkungan, hingga lemahnya jaring pengaman sosial.

Implikasi sosiologis dari gambaran tersebut adalah bahwa kebijakan daerah tidak cukup hanya menekankan pada penertiban insidental (*incidental enforcement*) yang bersifat jangka pendek, melainkan harus diarahkan pada **intervensi berkelanjutan (*sustainable intervention*)**. Pendekatan ini menuntut adanya kebijakan yang menekankan pada tiga aspek utama: **pencegahan (*prevention*)** melalui pendidikan dan penguatan keluarga, **pemulihan (*rehabilitation*)** bagi kelompok yang sudah terlanjur berada di jalan, serta **pemberdayaan (*empowerment*)** agar mereka memiliki kemandirian ekonomi dan sosial. Dengan demikian, Perda ini tidak hanya berfungsi menjaga ketertiban umum, tetapi juga menjadi instrumen penting dalam menciptakan kebijakan yang manusiawi, inklusif, dan berorientasi jangka panjang.

IV.3 LANDASAN YURIDIS

Landasan yuridis perubahan Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2013 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis didasarkan pada prinsip bahwa setiap peraturan daerah harus memiliki legitimasi hukum yang jelas, selaras dengan konstitusi, serta tidak bertentangan dengan regulasi yang lebih tinggi. Prinsip **lex superior derogat legi inferiori** memberikan jaminan bahwa norma hukum yang lebih tinggi akan mengesampingkan norma yang lebih rendah jika terjadi pertentangan. Oleh karena itu, revisi terhadap Perda ini perlu dilakukan agar sejalan dengan perkembangan regulasi nasional serta kebijakan perlindungan sosial yang lebih mutakhir.

Dasar konstitusional dari perubahan ini merujuk pada **UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945**, khususnya Pasal 28B ayat (2) yang menegaskan hak anak untuk hidup, tumbuh, berkembang, dan memperoleh perlindungan dari kekerasan serta diskriminasi. Selanjutnya, Pasal 34 ayat (1) menyatakan kewajiban negara untuk memelihara fakir miskin dan anak terlantar. Kedua pasal ini memberikan legitimasi konstitusional yang kuat bahwa negara, termasuk pemerintah daerah, memiliki tanggung jawab moral sekaligus

hukum dalam melindungi kelompok rentan, termasuk anak jalanan, gelandangan, dan pengemis (Anjal–Gepeng).

Selaras dengan itu, sejumlah undang-undang sektoral memperkuat kerangka hukum penyelenggaraan kebijakan sosial. **Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial** mewajibkan pemerintah dan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pelayanan sosial, pemberdayaan, serta rehabilitasi bagi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS). **Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak** juga menegaskan dalam Pasal 59A bahwa anak yang bekerja di jalan dikategorikan sebagai anak yang membutuhkan perlindungan khusus. Dengan demikian, intervensi terhadap Anjal tidak sekadar bersifat opsional, melainkan merupakan mandat hukum yang harus dipenuhi oleh pemerintah daerah. Sementara itu, **Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah** menyebutkan bahwa urusan sosial merupakan urusan wajib non-pelayanan dasar yang menjadi kewenangan daerah. Hal ini menegaskan kewajiban Kabupaten Kendal untuk menangani permasalahan Anjal–Gepeng secara sistematis.

Kerangka hukum tersebut dipertegas dalam peraturan pelaksana, salah satunya **Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial**, yang mengatur bentuk-bentuk layanan kesejahteraan sosial, prinsip koordinasi lintas sektor, serta mekanisme pelayanan berjenjang. Di tingkat teknis, terdapat sejumlah **Peraturan Menteri Sosial**, antara lain:

1. **Permensos No. 8 Tahun 2012 tentang Pedoman Pendataan dan Pengelolaan Data PMKS**, yang menekankan pentingnya data terintegrasi untuk menentukan intervensi sosial;
2. **Permensos No. 9 Tahun 2018 tentang Standar Teknis Pelayanan Dasar Sub-Urusan Sosial**, yang menetapkan standar minimal layanan rehabilitasi sosial di kabupaten/kota;
3. **Permensos No. 16 Tahun 2019 tentang Standar Nasional Rehabilitasi Sosial**, yang mengatur bahwa layanan harus

berbasis preventif, kuratif, dan rehabilitatif, serta dilaksanakan melalui pendekatan keluarga, komunitas, dan lembaga.

Selain itu, di tingkat lokal, **Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 1 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat** turut menjadi rujukan. Perda tersebut melarang aktivitas yang mengganggu ketertiban di ruang publik, termasuk mengemis dan mengamen. Namun, pendekatannya lebih menitikberatkan pada aspek penertiban tanpa skema rehabilitasi sosial yang komprehensif. Oleh sebab itu, perubahan Perda No. 16 Tahun 2013 menjadi penting untuk mengintegrasikan pendekatan represif dengan intervensi yang lebih manusiawi dan berorientasi pada pemenuhan hak anak serta kesejahteraan sosial masyarakat.

Dengan demikian, landasan yuridis revisi Perda ini tidak hanya menegaskan dasar hukum formal, tetapi juga menekankan kebutuhan untuk harmonisasi regulasi, baik secara vertikal dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, maupun secara horizontal dengan kebijakan sektoral lain di tingkat daerah. Perubahan Perda ini diharapkan mampu memberikan legitimasi hukum yang kuat, kepastian hukum bagi aparat pelaksana, serta menjamin perlindungan yang lebih komprehensif bagi Anjal–Gepeng di Kabupaten Kendal.



BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

Naskah Akademik pada hakikatnya berperan sebagai pedoman dalam menentukan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah yang akan disusun. Dengan demikian, sebelum membahas secara terperinci mengenai substansi pengaturan, perlu terlebih dahulu ditetapkan tujuan yang ingin dicapai, arah kebijakan, serta jangkauan pengaturan. Penetapan sasaran ini berlandaskan pada hasil analisis filosofis, sosiologis, dan yuridis sebagaimana telah dipaparkan pada bab sebelumnya, sehingga dapat melahirkan rancangan materi yang utuh, terstruktur, dan aplikatif.

Secara garis besar, ruang lingkup materi muatan Raperda Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2013 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis.

V.1 JANGKAUAN

Ruang lingkup Peraturan Daerah tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2013 mengenai Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis pada dasarnya mencakup penentuan siapa yang menjadi subjek hukum, apa yang menjadi objek hukum, serta bagaimana mekanisme pengaturan dijalankan. Penetapan ruang lingkup ini memiliki arti penting untuk menjamin kejelasan dan kepastian hukum, sekaligus menjadi acuan bagi seluruh pihak yang berkepentingan.

1. Subjek Hukum

Subjek hukum dalam Peraturan Daerah ini meliputi:



- a. **Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis (Anjal-Gepeng)** yang menjadi sasaran utama pembinaan, perlindungan, rehabilitasi, serta pemberdayaan sosial.
- b. **Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal**, termasuk perangkat daerah terkait (Dinas Sosial, Satpol PP, Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, dan lain-lain) yang memiliki kewenangan dalam penanganan, pembinaan, serta pemberdayaan Anjal-Gepeng.
- c. **Masyarakat Kabupaten Kendal**, baik individu maupun kelompok, yang berinteraksi langsung dengan Anjal-Gepeng, serta memiliki peran dalam pencegahan, pengawasan sosial, dan dukungan moral maupun material.
- d. **Lembaga sosial, dunia usaha, dan pihak ketiga lainnya** yang dapat berperan sebagai mitra pemerintah dalam penyelenggaraan rehabilitasi, pelatihan, pemberdayaan ekonomi, maupun pendampingan sosial.

2. Objek Hukum

Objek hukum yang diatur dalam Peraturan Daerah ini mencakup aspek-aspek substantif mengenai keberadaan, perlindungan, dan pemberdayaan Anjal-Gepeng, antara lain:

- a. **Definisi dan kedudukan hukum** Anjal-Gepeng sesuai dengan regulasi nasional di bidang kesejahteraan sosial.
- b. **Hak dan kewajiban** Anjal-Gepeng, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam rangka penyelenggaraan pembinaan dan perlindungan.
- c. **Mekanisme pencegahan** yang bertujuan meminimalisasi munculnya Anjal-Gepeng baru melalui intervensi keluarga, pendidikan, dan pemberdayaan ekonomi.
- d. **Proses rehabilitasi sosial** yang mencakup pendampingan psikososial, layanan kesehatan, akses pendidikan, serta pelatihan keterampilan kerja.
- e. **Reintegrasi sosial** bagi Anjal-Gepeng agar dapat kembali berfungsi secara wajar dalam keluarga maupun masyarakat.

- f. **Pengawasan dan penindakan** terhadap pihak yang mengeksploitasi atau memanfaatkan keberadaan Anjal–Gepeng untuk kepentingan ekonomi maupun kriminal.

3. Dimensi Implementasi

Jangkauan Peraturan Daerah ini tidak berhenti pada tataran normatif, melainkan menekankan pada instrumen pelaksanaan di lapangan, yang meliputi:

- a. **Koordinasi lintas sektor** antar-OPD, lembaga sosial, aparat penegak hukum, serta pemerintah provinsi maupun pusat.
- b. **Sistem pendataan terpadu** berbasis Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) untuk memastikan akurasi intervensi program.
- c. **Skema pembiayaan dan pendanaan** program pembinaan dan pemberdayaan yang bersumber dari APBD, CSR, maupun sumber lain yang sah.
- d. **Mekanisme pemberian insentif dan sanksi** yang proporsional, baik terhadap masyarakat, lembaga, maupun pihak ketiga yang berperan atau melanggar aturan terkait.
- e. **Partisipasi publik** dalam evaluasi dan pengawasan penyelenggaraan pembinaan Anjal–Gepeng.

4. Konsekuensi Hukum dan Sosial

Jangkauan Peraturan Daerah ini juga meliputi implikasi hukum serta dampak sosial yang timbul, seperti:

- a. **Kepastian hukum** dalam penanganan dan perlindungan Anjal–Gepeng di Kabupaten Kendal.
- b. **Perlindungan hak anak dan kelompok rentan** agar tidak dieksploitasi secara ekonomi maupun sosial.
- c. **Peningkatan efektivitas pelayanan sosial** melalui pembinaan dan pemberdayaan yang terukur.
- d. **Terbangunnya harmoni sosial** melalui sinergi pemerintah, masyarakat, dunia usaha, dan lembaga sosial.
- e. **Terciptanya lingkungan yang aman, tertib, dan manusiawi** bagi seluruh warga Kabupaten Kendal.

V.2 ARAH PENGATURAN

Arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah ini dimaksudkan untuk menggeser paradigma penanganan Anjal–Gepeng dari pendekatan yang semata-mata bersifat **represif** menuju pola yang lebih komprehensif, humanis, dan berkelanjutan. Selama ini, penertiban Anjal–Gepeng di ruang publik cenderung hanya berfokus pada penghilangan keberadaan mereka secara fisik tanpa menyentuh akar permasalahan sosial yang mendasarinya. Akibatnya, permasalahan bersifat siklikal dan terus berulang. Dengan landasan prinsip perlindungan anak, keadilan sosial, dan kemanusiaan, pengaturan diarahkan untuk menghadirkan solusi jangka panjang yang lebih efektif.

1. Pengaturan diarahkan untuk **mengurangi praktik eksploitasi anak dan kelompok marjinal** di ruang publik. Hal ini mencakup pencegahan keterlibatan anak dalam aktivitas mengemis, mengamen, maupun bentuk pekerjaan jalanan lain yang membahayakan tumbuh kembang mereka. Selain itu, aturan ini juga menegaskan sanksi terhadap pihak-pihak yang dengan sengaja mengeksploitasi keberadaan Anjal–Gepeng untuk kepentingan ekonomi maupun kriminal, sehingga keberadaannya tidak lagi dipandang sebagai hal yang normal dalam kehidupan sosial.
2. Arah pengaturan difokuskan pada **penguatan upaya pencegahan, rehabilitasi, dan reintegrasi sosial**. Pencegahan dilakukan melalui intervensi di tingkat keluarga, pendidikan, dan masyarakat untuk menutup peluang lahirnya Anjal–Gepeng baru. Rehabilitasi mencakup penyediaan layanan psikososial, kesehatan, dan pendidikan, sementara reintegrasi diarahkan agar Anjal–Gepeng dapat kembali menjalankan peran sosial secara wajar di dalam keluarga maupun masyarakat. Dengan demikian, pendekatan yang ditempuh tidak hanya menyembuhkan dampak, tetapi juga mengatasi akar masalah.

3. Pengaturan juga mengedepankan **partisipasi aktif masyarakat dan dunia usaha** dalam mendukung program pemberdayaan. Pemerintah daerah diharapkan tidak bekerja sendiri, melainkan membuka ruang kolaborasi dengan lembaga sosial, organisasi keagamaan, perguruan tinggi, serta sektor swasta melalui program tanggung jawab sosial perusahaan (CSR). Dengan adanya kolaborasi ini, pembinaan Anjal–Gepeng dapat berlangsung lebih luas, inovatif, dan berdaya guna bagi kepentingan bersama.
4. Arah pengaturan menekankan **integrasi kebijakan dengan standar pelayanan minimal (SPM) di bidang sosial** sebagaimana diatur dalam regulasi nasional. Hal ini berarti program-program pembinaan Anjal–Gepeng harus selaras dengan standar layanan dasar yang wajib dipenuhi pemerintah daerah, mulai dari rehabilitasi sosial anak terlantar, penyediaan akses pendidikan, hingga layanan kesehatan. Integrasi ini penting untuk menjamin keberlanjutan program sekaligus memberikan kepastian pelayanan yang terukur.

Dengan arah pengaturan tersebut, Raperda ini tidak hanya berfungsi sebagai instrumen hukum, tetapi juga sebagai kerangka strategis pembangunan sosial daerah. Tujuan akhirnya adalah menciptakan sistem penanganan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis yang lebih manusiawi, berorientasi pada perlindungan hak dasar, sekaligus memperkuat ketertiban dan keharmonisan sosial di Kabupaten Kendal.

V.3 RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

Ruang lingkup materi muatan dalam Raperda Perubahan atas Perda Pembinaan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis pada dasarnya memuat ketentuan pokok yang bersifat mendasar, operasional, dan strategis untuk memastikan penyelenggaraan pembinaan serta

penanganan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di Kabupaten Kendal dapat terlaksana secara efektif, terarah, dan berkesinambungan.

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

1. Provinsi adalah Provinsi Jawa Tengah.
2. Daerah adalah Kabupaten Kendal.
3. Bupati adalah Bupati Kendal
4. Pemerintah Daerah adalah Bupati dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.
5. Dinas adalah Dinas Sosial Kabupaten Kendal atau Satuan Kerja Perangkat Daerah yang mempunyai tugas pokok dan fungsi di bidang sosial.
6. Pembinaan adalah segala upaya atau kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan/atau masyarakat untuk mengatasi masalah anak jalanan, gelandangan, dan pengemis supaya dapat hidup dan mencari nafkah dengan tetap mengutamakan hak-hak dasar bagi kemanusiaan.
7. Anak Jalanan adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun dan menghabiskan sebagian besar waktunya untuk melakukan pekerjaan dan/atau kegiatan hidup sehari-hari di jalan dan tempat-tempat umum
- 7a. Anak Punk Jalanan adalah anak yang bergaya punk rambut mohak dicat warna-warni memakai celana ketat, baju dimodifikasi robek dan melakukan aktipitas di jalanan serta di perempatan lampu merah.
8. Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum.
- 8a. Gelandangan dan Pengemis Lanjut Usia adalah gelandangan dan pengemis yang berusia 60 Tahun ke atas.
- 8b. Gelandangan psikotik adalah gelandangan yang mempunyai gangguan jiwa.
9. Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.
10. Usaha Rehabilitasi adalah usaha-usaha yang terorganisir meliputi usaha-usaha penyantunan, pemberian latihan dan pendidikan, pemulihan kemampuan dan penyaluran kembali baik ke daerah-daerah pemukiman baru melalui transmigrasi maupun ke tengah-tengah masyarakat, pengawasan serta pembinaan lanjut, sehingga dengan demikian para anak

jalanan, gelandangan dan pengemis, kembali memiliki kemampuan untuk hidup secara layak sesuai dengan martabat manusia sebagai Warga Negara Republik Indonesia.

11. Rehabilitasi Sosial adalah proses refungsionalisasi dan pengembangan untuk memungkinkan seseorang mampu melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar dalam kehidupan masyarakat.
12. Panti sosial adalah lembaga/satuan kerja yang merupakan prasarana dan sarana yang memberikan pelayanan sosial berdasarkan profesi pekerjaan sosial.
13. Reintegrasi sosial adalah proses pengembalian anak jalanan, gelandangan, dan pengemis kepada keluarga, keluarga pengganti dan/atau masyarakat sehingga mereka dapat menjalankan fungsi-fungsi sosialnya dengan baik sebagaimana anggota masyarakat pada umumnya.
14. Lembaga Kesejahteraan Sosial adalah organisasi sosial atau perkumpulan sosial yang melaksanakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang dibentuk oleh masyarakat, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum.
- 14a. Tenaga Kesejahteraan Sosial adalah seseorang yang dididik dan dilatih secara profesional untuk melaksanakan tugas-tugas pelayanan dan penanganan masalah sosial dan/atau seseorang yang bekerja, baik di lembaga pemerintah maupun swasta yang ruang lingkup kegiatannya di bidang Kesejahteraan Sosial.
15. Penjangkauan adalah usaha-usaha yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah untuk mendatangi anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di tempat-tempat yang biasa disinggahi dalam rangka tindakan assessment (penilaian) dan penyusunan rencana pelayanan lanjutan bagi anak jalanan, gelandangan, dan pengemis.
16. Assesment adalah pendataan awal untuk mengetahui kategori anak jalanan, gelandangan, dan pengemis, dan menentukan bentuk penanganannya.
17. Dokumen Kependudukan adalah dokumen resmi yang diterbitkan oleh instansi pelaksana yang mempunyai kekuatan hukum sebagai alat bukti otentik yang dihasilkan dari pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil.
18. Tempat umum adalah sarana yang diselenggarakan oleh Pemerintah, swasta atau perorangan yang digunakan untuk kegiatan bagi masyarakat, termasuk di dalamnya adalah semua gedung-gedung perkantoran milik Pemerintah Daerah, gedung perkantoran umum, dan tempat perbelanjaan.

- 19a. Setiap orang adalah orang perseorangan atau korporasi, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum.
19. Penyidikan tindak pidana adalah serangkaian tindakan yang dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disebut penyidik untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tindak pidana yang terjadi serta menemukan tersangkanya.
20. Penyidik adalah Pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia atau Pejabat Pegawai Negeri sipil yang diberi tugas dan wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan.
21. Penyidik Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PPNS adalah pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang dan kewajiban untuk melakukan penyidikan terhadap Peraturan daerah.



BAB VI

PENUTUP

Naskah Akademik ini disusun sebagai dasar ilmiah bagi pembentukan kebijakan pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kabupaten Kendal. Kajian menunjukkan bahwa permasalahan Anjal-Gepeng tidak hanya merupakan dampak dari kondisi ekonomi dan sosial, tetapi juga terkait dengan dinamika masyarakat, perkembangan wilayah, dan kebutuhan kebijakan yang terus berubah. Oleh karena itu, regulasi daerah harus mampu memberikan respons yang adaptif, terukur, dan berorientasi pada perlindungan martabat manusia.

Melalui pemetaan aspek filosofis, sosiologis, dan yuridis, naskah ini menggarisbawahi pentingnya pembaruan peraturan daerah agar sesuai dengan prinsip keadilan sosial, pemenuhan hak dasar, serta pemberdayaan kelompok rentan. Revisi kebijakan diharapkan dapat memperkuat mekanisme pembinaan, rehabilitasi, dan reintegrasi sosial, sekaligus memastikan kolaborasi lintas sektor berjalan secara optimal.

Akhirnya, besar harapan kami bahwa hasil kajian ini dapat menjadi landasan yang kokoh bagi pemerintah daerah dalam merumuskan kebijakan yang lebih progresif dan efektif. Semoga upaya ini berkontribusi pada terwujudnya masyarakat Kabupaten Kendal yang tertib, inklusif, dan menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan. Semoga Tuhan Yang Maha Esa senantiasa memberikan bimbingan dalam setiap langkah pembangunan yang dilakukan.

