

**KEBIJAKAN NON PENAL PADA EKSPLOITASI ANAK YANG DIJADIKAN
PENGEMIS DAN PENGAMEN DI KOTA MEDAN
(Studi Kasus Dinas Sosial Kota Medan)**

Rut Setialinsi

Mahasiswa Magister Ilmu Hukum Universitas Sumatera Utara

ABSTRAK

Fenomena eksploitasi anak di Kota Medan semakin lama semakin bertambah, banyaknya anak yang bekerja sebagai pengemis dan pengamen dikeramaian kota, dimana anak-anak tersebut turut mencari nafkah untuk keluarganya maupun oknum-oknum orang dewasa. Permasalahan yang perlu dianalisis yaitu bagaimana kewenangan dinas sosial dalam mencegah eksploitasi anak yang dijadikan pengemis dan pengamen di kota Medan? bagaimana pelaksanaan kebijakan non penal dinas sosial dalam mencegah eksploitasi anak yang dijadikan pengemis dan pengamen di Kota Medan? apa upaya dan hambatan sebagai pelaksanaan kebijakan non penal terhadap eksploitasi anak yang dijadikan pengemis dan pengamen yang dilakukan dinas sosial kota medan? Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif dengan teknik pengumpulan data studi kepustakaan dan analisis datanya kualitatif. Hasil penelitian kewenangan Dinas Sosial kota Medan yaitu melakukan razia dan mengadakan seleksi terhadap anak selaku pengemis dan pengamen, apabila anak selaku pengemis dan pengamen memiliki orang tua atau keluarga maka akan dikembalikan kepada orang tuanya atau keluarganya dan apabila anak selaku pengemis dan pengamen tidak memiliki orang tua atau keluarga maka akan dititipkan di panti asuhan. Pelaksanaan kebijakan non penal dinas sosial kota medan dalam mencegah eksploitasi anak yang dijadikan pengemis dan pengamen di kota medan dilakukan berdasarkan beberapa peraturan hukum, baik dari undang-undanga, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara dan Peraturan Daerah Kota Medan. Substansi hukum yang ada sangat berpengaruh terhadap penegakan hukum yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Medan atas pencegahan eksploitasi anak yang dijadikan pengemis dan pengamen di Kota Medan, sehingga kemanfaatan hukum benar-benar dapat dirasakan oleh masyarakat dan kepastian hukum juga dapat tercapai.

Kata Kunci : Kebijakan Non Penal, Eksploitasi Anak, Pengemis dan Pengamen.

PENDAHULUAN

Fenomena eksploitasi anak yang dijadikan pengemis dan pengamen di Kota Medan semakin lama semakin bertambah, dan anak-anak tersebut turut mencari nafkah untuk keluarganya. Peristiwa tersebut sangatlah memprihatikan sehinggapenanganan

dalam melakukan perlindungan terhadap eksploitasi anak sebagai pengemis dan pengamen ini kurang maksimal atau mungkin ada faktor lain yang menjadi penyebab eksploitasi anak semakin marak.¹

Dinas Sosial Kota Medan sebagai Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Medan memiliki tugas dan wewenang dalam upaya mencegah eksploitasi anak yang dijadikan pengemis dan pengamen di Kota Medan. Anak yang dijadikan pengemis dan pengamen di Kota Medan terjadi karena adanya masalah kesejahteraan sosial dalam kehidupan keluarganya, oleh karena itu Dinas Sosial Kota Medan terus berupaya untuk memberikan pelayanan kesejahteraan sosial terhadap masyarakat yang mengalami masalah kesejahteraan sosial.² Beberapa upaya dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Medan dalam upaya pencegahan eksploitasi anak yang dijadikan pengemis dan pengamen, termasuk menjaring anak-anak yang dijadikan pengemis dan pengamen.

Pada observasi awal yang dilakukan oleh peneliti ditemukan beberapa anak yang menjadi pengemis dan pengamen di lampu merah Kota Medan, anak-anak tersebut melakukan tindakan yang beragam mulai dari mengemis, mengamen, berjualan makanan dan sebagai tukang lap mobil. Pada observasi awal ini peneliti melakukan wawancara pada seorang anak, anak tersebut mengemis bersama temannya dan disuruh oleh orang tua mereka yang juga mengemis di sekitar lampu merah. Anak tersebut melakukan pekerjaan itu karena memang disuruh oleh kedua orang tuanya karena demi membantu perekonomian keluarganya dan juga untuk jajan sehari-hari mereka. Berdasarkan uraian diatas, maka perlu adanya analisis terkait kewenangan Dinas Sosial dalam mencegah eksploitasi anak yang dijadikan pengemis dan pengamen di Kota Medan, pelaksanaan kebijakan non penal Dinas Sosial dalam mencegah eksploitasi anak yang dijadikan pengemis dan pengamen di Kota Medan dan hambatan serta upaya sebagai pelaksanaan kebijakan non penal terhadap eksploitasi anak yang dijadikan pengemis dan pengamen yang dilakukan dinas sosial kota medan menulis dan melakukan penelitian dengan judul “Kebijakan Non Penal Pada Eksploitasi Anak yang Dijadikan Pengemis dan Pengamen di Kota Medan (Studi Kasus Dinas Sosial Kota Medan)”.

¹Hasil wawancara dengan Bapak Lamo Tobing, selaku Kepala Pengadministrasian Rehabilitas Masalah Dinas Sosial Kota Medan , 30 Maret 2022, (diolah).

²Pemerintahan Kota Medan Dinas Sosial Medan, <https://dissos.pemkomedan.go.id.>, diakses pada tanggal 18 Mei 2001.

1. Permasalahan

berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka ada beberapa permasalahan yang akan penulis bahas dalam penelitian ini, antara lain:

1. Bagaimana kewenangan Dinas Sosial dalam mencegah eksploitasi anak yang dijadikan pengemis dan pengamen di Kota Medan?
2. Bagaimana pelaksanaan kebijakan non penal Dinas Sosial dalam mencegah eksploitasi anak yang dijadikan pengemis dan pengamen di Kota Medan?
3. Apa hambatan dan upaya sebagai pelaksanaan kebijakan non penal terhadap eksploitasi anak yang dijadikan pengemis dan pengamen yang dihadapi Dinas Sosial Kota Medan?

2. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang penulis harapkan dari hasil penelitian ini, yaitu:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kewenangan Dinas Sosial dalam mencegah eksploitasi anak yang dijadikan pengemis dan pengamen di Kota Medan.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis pelaksanaan kebijakan non penal Dinas Sosial dalam mencegah eksploitasi anak yang dijadikan pengemis dan pengamen di Kota Medan .
3. Untuk mengetahui dan menganalisis hambatan dan upaya pelaksanaan kebijakan non penal terhadap eksploitasi anak yang dijadikan pengemis dan pengamen yang dihadapi Dinas Sosial Kota Medan.

A. Kerangka Teori dan Kerangka Konseptual

1. Kerangka Teori

Teori memberikan penempatan kedudukan yang penting untuk merangkum dan memahami masalah secara lebih baik. Hal-hal yang semula tampak tersebar dan berdiri sendiri bisa disatukan dan ditunjuk kaitannya satu sama lain secara bermakna. Teori memberikan penjelasan melalui cara mengorganisasikan dan mensistematisasikan masalah yang dibicarakannya³

a. Teori Kewenangan

Ada beberapa definisi kewenangan yang diartikan oleh para pakar hukum, yaitu sebagai berikut:

³Ronny H. Soemitro, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1982), hal 37

- 1). Menurut Ferrazi kewenangan yaitu sebagai hak untuk menjalankan satu atau lebih fungsi manajemen, yang meliputi pengaturan (regulasi dan standarisasi), pengurusan (administrasi) dan pengawasan (supervisi) atau suatu urusan tertentu.⁴
- 2). Ateng Syafrudin berpendapat sebagaimana dikutip Sufriadi, ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kewenangan adalah apa yang disebut kewenangan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu *onderdeel* (bagian) tertentu saja dari kewenangan.⁵
- 3). Menurut Philipus M. Hadjon, wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan.⁶
- 4). Menurut S.F. Marbun, kewenangan dan wewenang harus dibedakan. Kewenangan (*authority gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat, sedangkan wewenang (*Competence, bevoegdheid*) hanya mengenal bidang tertentu saja. Kewenangan berarti kumpulan dari wewenang – wewenang (*Rechtsbevoegdheden*). Jadi, wewenang adalah kemampuan untuk bertindak yang diberikan peraturan perundang-undangan untuk melakukan hubungan hukum.⁷

Menurut F.P.C.L. Tonner berpendapat sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR menyebutkan “*Overheidsbevoegdheid wordt in dit verband opgevat als het vermogen om positief recht vast te stellen en Aldus rechtsbetrekkingen tussen burgers onderling en tussen overheid en te scheppen*”(kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintahan dengan warga negara).⁸

⁴Ganjong, *Pemerintah Daerah Kajian Politik dan Hukum*, (Bogor: Galia Indonesia, 2007), hal 93.

⁵Sufriadi, “Tanggung Jawab Jabatan Dan Tanggung Jawab Pribadi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia”, *Jurnal Yuridis*, Vol. 1, No. 1, Juni 2014, hal 60.

⁶Philipus M. Hadjon, “Tentang Wewenang”, *Jurnal Pro Justitia*, Yuridika, Vol. 7, No. 5- 6, September – Desember, 1997, hal 1.

⁷Kamal Hidjaz, *Efektifitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Makassar: Pustaka refleksi, 2010), hal 35.

⁸Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2006), hal 100.

b. Teori Kebijakan Kriminal

Pengertian Kebijakan Kriminal (*criminal policy*) atau kebijakan hukum pidana merupakan usaha rasional dan terorganisasi dari suatu masyarakat untuk menanggulangi kejahatan.⁹

Menurut G. Peter Hoefnagles sebagaimana dikutip Barda Nawawi Arief Kebijakan hukum pidana adalah satu usaha yang rasional dari pemerintah dan masyarakat dalam melakukan penanggulangan dilakukan melalui.¹⁰

- 1). *Criminal policy is the science of responses* “kebijakan kriminal merupakan ilmu tanggapan”.
- 2). *Criminal policy is the science of crime prevention* “kebijakan kriminal merupakan ilmu pencegahan”.
- 3). *Criminal Policy is a policy of designating human behavior as crime* “kebijakan kriminal merupakan kebijakan yang dapat merubah perilaku manusia untuk berbuat lebih baik”.

Usaha untuk menanggulangi kejahatan, kebijakan hukum pidana dapat dijabarkan dalam berbagai bentuk, antara lain:¹¹

- 1). Penerapan Hukum Pidana (*Criminal Law Application*);
- 2). Pencegahan Tanpa Pidana (*Prevention Without Punishment*);
- 3). Mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pembedaan lewat masa media (*Influencing Views Of Society On Crime And Punishment*);

c. Teori Sistem Hukum

Menurut Lawrence M. Friedman, sebagaimana dikutip dari Farida Sekti Pahlevi menyebutkan tentang teori sistem hukum yaitu:¹²

A legal system in actual operation is a complex organisme in which structure, substance, and culture interact. A legal system is the union of

⁹Imam Mahdi, Kebijakan Kriminal (*Criminal Policy*) Dalam Negara Hukum Indonesia:Upaya Mensejahterakan Masyarakat (*Social Welfare*), *Al-Imarah*, Vol. 2, No. 1, 2017, hal. 6.

¹⁰Barda NawawiArief, “*Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*”, (Kencana Perdana Media group), 2011, hal 45.

¹¹Imam Mahdi, *Loc. Cit.*,

¹²Farida Sekti Pahlevil, “Pemberantasan Korupsi di Indonesia: Perspektif Legal Sytem Lawrence M. Friedman, *El-Dusturiye*. Vol. 1, No. 1, Juni 2022, hal. 31.

“primary rules” and “secondary rules.” Primary rules are norms of behavior, secondary rules are norms about those norms- how to decide whether they are valid, how to enforce them, etc. (Teori ini menyebutkan sistem hukum terdiri dari elemen struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*). Lebih lanjut, sistem hukum ialah suatu kesatuan antara peraturan primer yang berupa norma kebiasaan dengan peraturan sekunder yang berupa norma yang akan menentukan apakah norma kebiasaan itu valid dan dapat diterapkan atau tidak).

Komponen sistem hukum sesuai Teori Legal System Lawrence M.Friedman sebagai berikut:

- a. Struktur Hukum (*legal structure*) yaitu pranata hukum yang menopang tegaknya sistem hukum.
- b. Substansi hukum (*legal substance*) yaitu keseluruhan aturan hukum baik tertulis maupun tidak tertulis, termasuk asas dan norma hukum serta putusan pengadilan yang dijadikan pegangan oleh masyarakat dan pemerintah yang dihasilkan dari sistem hukum.
- c. Budaya hukum (*legal culture*) yaitu yaitu ide, nilai-nilai, pemikiran, pendapat, dan perilaku anggota masyarakat dalam penerapan hukum.

2. Kerangka Konseptual

Penelitian ini disusun berberapa definisi operasional dari konsep-konsep yang akan digunakan agar tidak terjadi perbedaan pengertian yakni:

- a. Kebijakan adalah upaya memecahkan problem sosial bagi kepentingan masyarakat atas asas keadilan dan kesejahteraan masyarakat.¹³
- b. Kebijakan Non Penal adalah: Upaya pencegahan tindak pidana diluar hukum pidana, yang lebih menitik beratkan pada upaya “*preventive*” (Pencegahan, penangkalan dan pengendalian) sebelum kejahatan itu terjadi.¹⁴
- c. Eksploitasi (*exploitation*) adalah Eksploitasi adalah tindakan dengan atau tanpa persetujuan korban yang meliputi tetapi tidak terbatas pada pelacuran, kerja atau

¹³Noeng Muhadjir, *Ilmu pendidikan dan Perubahan Sosial, Teori Pendidikan Pelaku Sosial Kreatif.*, (Yogyakarta : Raka Sarasin, .2000), hal. 15.

¹⁴Barda Nawawi Arief,*Op. Cit.* hal 46

pelayanan paksa, perbudakan atau praktik serupa perbudakan, penindasan, pemerasan, pemanfaatan fisik, seksual, organ reproduksi, atau secara melawan hukum memindahkan atau mentransplantasi organ dan/atau jaringan tubuh atau memanfaatkan tenaga atau kemampuan seseorang oleh pihak lain untuk mendapatkan keuntungan baik materil maupun immateriil.¹⁵

- d. Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan.¹⁶
- e. 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.¹⁷
- f. Pengamen adalah sebutan untuk anak atau orang dewasa di jalanan yang mencari pendapatan dengan menggunakan musik sebagai media dan sarana, atau dengan sebutan lain yaitu penyanyi jalanan.¹⁸

B. Metode Penelitian

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum yuridis empiris. Menurut Abdulkadir Muhammad penelitian hukum empiris menguraikan bahwa “penelitian hukum empiris menggali pola perilaku yang hidup dalam masyarakat sebagai gejala yuridis melalui ungkapan perilaku nyata (*actual behavior*) yang dialami oleh anggota masyarakat”. Perilaku yang nyata itu berfungsi ganda, yaitu sebagai pola perbuatan yang dibenarkan, diterima, dan dihargai oleh masyarakat, serta sekaligus menjadi bentuk normatif yang hidup dalam masyarakat. Perilaku ini dibenarkan, diterima dan dihargai oleh masyarakat karena tidak dilarang oleh Undang-Undang (*statute law*), tidak bertentangan dengan ketertiban umum (*public order*), dan tidak pula bertentangan dengan tata susila masyarakat (*social ethics*). Perilaku yang berpola ini

¹⁵Pasal 1 angka 7 Undang-Undang No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 58, tanggal 19 April 2007.

¹⁶Pasal 1 angka 5 Undang-Undang No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 58, tanggal 19 April 2007.

¹⁷Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, Lembaran Negara Tahun 1980 Nomor 51, Tanggal 10 September 1980.

¹⁸Sardikun, B. Sw, “*Pengamen Remaja ditinjau dari Aspek Manusia dan Fungsi Sosialnya*”, dalam Pelita BPKS, Yogyakarta, Th. XVII No. 140, April September 1993.

umumnya terdapat dalam adat istiadat, kebiasaan dan kepatutan masyarakat berbagai etnis di Indonesia.¹⁹

Pada penulisan tesis ini, peneliti menganalisis secara empiris tentang kewenangan Dinas Sosial dalam mencegah eksploitasi anak yang dijadikan pengemis dan pengamen di Kota Medan, pelaksanaan kebijakan non penal Dinas Sosial dalam mencegah eksploitasi anak yang dijadikan pengemis dan pengamen di Kota Medan dan menganalisis tentang hambatan dan upaya pelaksanaan kebijakan non penal terhadap eksploitasi anak yang dijadikan pengemis dan pengamen yang dihadapi Dinas Sosial Kota Medan. Permasalahan yang dianalisis dikaitkan dengan asas-asas yang berlaku dalam hukum pidana.

2. Variabel yang diamati

Dalam mencari dan mendapatkan informasi variabel yang diamati dari responden dan narasumber, yaitu: (1)

a. Responden yaitu

- 1). Anak-anak sebagai pengemis dan pengamen di Kota Medan;
- 2). Orang tua dari anak-anak yang dijadikan pengemis dan pengamen di Kota Medan

b. Narasumber yaitu:

- 1). Bapak Lamo Tobing selaku Kepala Pengadministrasian Rehabilitas Masalah Sosial Dinas Sosial Kota Medan.
- 2). Ibu Oktavienty A selaku anggota bidang Pemenuhan Hak Anak, Pemberdayaan Perempuan dan Pusat Kreatifitas Anak;
- 3). Ibu Camelia Nst Kordinator Unit Sanggar Kreatifitas Anak di Pusat Kajian Perlindungan Anak;

3. Sumber Data Penelitian

Data yang digunakan dalam penelitian ini antara lain yaitu data primer yang didukung oleh data sekunder. Data Primer yang digunakan sebagai pendukung data sekunder dalam penelitian ini terdiri dari:

a. Wawancara

Wawancara yang dilakukan kepada:

¹⁹Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: CitraAditya Bakti 2004), hal. 55.

- 1). Narasumber antara lain:
 - a). Bapak Lamo Tobing selaku Kepala Administrasi Bidang Rehabilitasi Sosial di Dinas Sosial Kota Medan;
 - b). Ibu Octavianty selaku Anggota Bidang Pemenuhan Hak Anak, Pemberdayaan Perempuan, dan Pusat Kreatifitas Anak di Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Pemberdayaan Masyarakat Kota Medan;
 - c). Ibu Camelia Nasution selaku Kordinator Sanggar Kreatifitas Anak-Pusat Kajian Perlindungan Anak di Medan;
- 2). Anak-anak yang dijadikan sebagai pengemis dan pengamen di Kota Medan;
- 3). Orang tua anak yang dijadikan pengemis dan pengamen di Kota Medan.
- b. Observasi dilakukan terhadap anak-anak yang dijadikan sebagai pengemis dan pengamen di Kota Medan antara lain: Simpang Juanda, Simpang Pinang Baris, Simpang USU, Simpang Halat, Simpang Glugur, Taman Beringin, Simpang Pos, Simpang Mongonsidi.

Data sekunder sebagai data pendukung data primer yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

- 1). Bahan hukum primer, meliputi seluruh peraturan perundang-undangan yang relevan dengan permasalahan dan tujuan penelitian, antara lain:
 - a). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 beserta Amandemen.
 - b). Undang-Undang R.I No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.
 - c). Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.
 - d). Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.
 - e). Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor 3 Tahun 2019 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindak Kekerasan.
 - f). Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 6 Tahun 2003 tentang Larangan Gelandangan dan Pengemis serta Praktek Susila di Kota Medan.
- 2). Bahan hukum sekunder, yaitu semua dokumen yang merupakan bacaan yang relevan seperti buku-buku, seminar-seminar, jurnal hukum, majalah,

koran karya tulis ilmiah dan beberapa sumber dari internet yang berkaitan dengan materi yang diteliti.²⁰ Bahan hukum sekunder yang akan digunakan dalam penelitian ini berupa buku-buku dan jurnal-jurnal hukum.

- 3). Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang dapat memberikan petunjuk seperti kamus atau ensiklopedia.²¹ Bahan hukum tersier yang akan digunakan dalam penelitian ini, antara lain internet dan kamus bahasa Indonesia.

4. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian yang penulis lakukan yaitu di wilayah kota Medan dan Dinas Sosial Kota Medan dengan alasan sebagai berikut;

- a. Wilayah kota Medan merupakan kota besar yang ada di Provinsi Sumatera Utara yang menjadi sasaran utama bagi pengemis dan pengamen untuk melakukan kegiatannya, sehingga kota Medan lebih banyak ditemukan anak-anak yang menjadi pengemis dan pengamen.
- b. Penulis saat ini berdomisili di wilayah Kota Medan sehingga data-data yang diperoleh adalah data-data anak yang dijadikan pengemis dan pengamen yang ada di Kota Medan melalui Dinas Sosial Kota Medan.

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui studi dokumen (*documentary research*) atau teknik pengumpulan data lapangan (*field research*) dan studi kepustakaan (*library research*). Studi lapangan (penelitian kaneah/*field research*) dilakukan di dalam masyarakat yang sebenarnya untuk menemukan realitas apa yang tengah terjadi mengenai masalah tertentu.²² Teknik pengumpulan data melalui studi kepustakaan (*library research*) yaitu mendapatkan data dengan melakukan penelaahan terhadap bahan kepustakaan atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder berupa buku-buku dan karya ilmiah lainnya, serta bahan hukum tersier yaitu berupa kamus, majalah dan surat kabar.

²⁰Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Cetakan ke -15, (Jakarta: Kencana, 2021, hal.195.

²¹ Jhony Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia, 2007.

²²Marzuki, *Metodologi Riset Panduan Penelitian Bidang Bisnis dan Sosial*, (Yogyakarta: Ekonisia, 2005), hal. 14.

Teknik pengumpulan data primer yang digunakan dalam penelitian ini yaitu meliputi observasi dan wawancara, antara lain:

a. Observasi

Observasi, yaitu pengamatan dan pencatatan suatu objek dengan sistematis yang diselidiki. Observasi dilakukan peneliti dengan cara langsung ke lokasi penelitian yakni di Dinas Sosial Kota Medan.

b. Wawancara

Pengumpulan data yang dilakukan melalui wawancara, merupakan suatu proses tanya jawab lisan dimana dua orang atau lebih berhadapan secara fisik yang satu dapat melihat muka yang lain dan mendengarkan dengan telinga sendiri melalui suaranya.

Alat pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini sesuai teknik pengumpulan data maka berupa studi pustaka (*library research*) dan studi dokumen (*documentary research*).

6. Analisis Data

Analisis data penelitian ini menggunakan analisis data kualitatif, yaitu teknik menganalisa permasalahan yang digambarkan berdasarkan fakta-fakta yang ada yaitu pencegahan terhadap anak-anak yang dijadikan pengemis dan pengamen menjadi kewenangan pemerintah atau Dinas Sosial Kota Medan. Fakta-fakta tersebut kemudian dihubungkan dengan fakta yang lain, untuk kemudian ditarik sebuah kesimpulan untuk menjelaskan dan menguraikan informasi yang diperoleh dengan menggunakan pendekatan empiris yaitu dengan menguraikan masalah sesuai data yang diperoleh di lapangan guna menghasilkan suatu kesimpulan.

C. Hasil Pembahasan

1. Kewenangan Dinas Sosial Kota Medan Dalam Mencegah Eksploitasi Anak Yang Dijadikan Pengemis Dan Pengamen Di Kota Medan.

a. **Eksploitasi Anak Sebagai Pengemis Dan Pengamen**

1). **Ruang Lingkup Eksploitasi Anak**

Eksploitasi anak adalah suatu tindakan memanfaatkan anak-anak secara tidak etis untuk kepentingan ataupun keuntungan para orang tua maupun

orang lain.²³ Istilah lain, Eksploitasi anak adalah istilah umum yang dipakai untuk melukiskan kekerasan atas anak yang dipaksa, ditipu, di bawah ancaman, atau diperdagangkan untuk menjalani kegiatan eksploitatif.²⁴

2). Anak Sebagai Pengemis Dan Pengamen

Pasal 1 butir (2) Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis, menyebutkan:²⁵

“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”.

Pengamen adalah sebutan untuk anak atau orang dewasa di jalanan yang mencari pendapatan dengan menggunakan musik sebagai media dan sarana, atau dengan sebutan lain yaitu penyanyi jalanan.²⁶

b. Tugas dan Kewenangan Dinas Sosial Kota Medan Dalam Melakukan Pencegahan Eksploitasi Anak Yang Dijadikan Pengemis Dan Pengamen Di Kota Medan

1). Gambaran Umum Dinas Sosial Kota Medan

Dinas Sosial kota Medan berada di Jalan Pinang Baris, Lalang, Kecamatan Medan Sunggal, Kota Medan, Provinsi Sumatera Utara. Dinas Sosial kota Medan terbentuk pada tahun 2017 setelah dikeluarkannya Peraturan Daerah kota Medan Nomor 15 tahun 2016 tentang Pembentukan Perangkat Daerah dan Peraturan Walikota Medan Nomor 1 Tahun 2017 tentang Susunan Organisasi Perangkat Daerah Kota Medan. Dinas Sosial Kota Medan sebelum terbentuk pada tahun 2017, sudah berdiri akan tetapi masih bergabung dengan

²³Meivy R. Tumengkol, “Eksploitasi Anak Pada Keluarga Miskin di Kelurahan Tona I Kecamatan Tahun Timur Kabupaten Kepulauan Sangihe”, *Jurnal Holistik*, Vol. IX, No. 17, Januari-Juni 2016.

²⁴Friska Anggi Siregar, “Eksploitasi Anak Di Ruang Media; Sebuah Tinjauan Hukum”, *Jurnal Hukum Islam dan Perundang-Undangan*, Vol. 9, No 1, Februari-Juli 2022, hal. 220.

²⁵Pasal 1 butir (1) Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis.

²⁶Departemen Sosial RI. *Pedoman Penyelenggaraan Pembinaan Kesejahteraan Sosial Anak Melalui Panti Sosial Asuhan Anak*, (Jakarta: Departemen Sosial RI, 1995).

dinas tenaga kerja dan disebut dengan Dinas Sosial dan Ketenagakerjaan (Dinsosnaker).²⁷

2). Struktur Organisasi Dinas Sosial Kota Medan

Dinas Sosial merupakan unsur pelaksana Pemerintah Daerah, yang dipimpin oleh Kepala Dinas yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah.²⁸ Struktur organisasi Dinas Sosial Kota Medan yaitu Dinas Sosial Kota Medan dipimpin oleh Kepala Dinas dan dibantu oleh 1 (satu) Sekretariat, 3 (tiga) Bidang, 2 (dua) Sub Bagian, dan 9 (sembilan) Seksi serta Kelompok Jabatan Fungsional.²⁹

3). Tugas dan Fungsi Dinas Sosial Kota Medan

Tugas utama Dinas Sosial Kota Medan yaitu melaksanakan melaksanakan urusan pemerintahan bidang sosial³⁰ dan dalam melaksanakan tugas tersebut, Dinas Sosial Kota Medan menyelenggarakan fungsi:³¹

- a). Perumusan kebijakan urusan pemerintahan bidang sosial;
- b). Pelaksanaan kebijakan urusan pemerintahan bidang sosial;
- c). Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan urusan pemerintahan bidang sosial;
- d). Pelaksanaan administratif dinas sesuai dengan lingkup tugasnya;
- e). Pelaksanaan tugas pembantuan berdasarkan atas peraturan perundang-undangan; dan
- f). Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh wali kota sesuai dengan tugas dan fungsinya.;

²⁷Pemerintah Kota Medan, Dinas Sosial Kota Medan, <https://dissos.pemkomedan.go.id>, diakses pada 18 Mei 2021.

²⁸Pasal 27 ayat (2) Peraturan Walikota Medan No. 1 Tahun 2017 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Tata Kerja Perangkat Daerah, Berita Daerah Kota Medan Tahun 2017 Nomor ,12 Januari 2017.

²⁹Pemerintah Kota Medan,Dinas Sosial Kota Medan, <https://dissos.pemkomedan.go.id>, diakses pada 18 Mei 2021.

³⁰Pasal 27 ayat (3) Peraturan Walikota Medan No. 1 Tahun 2017 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Tata Kerja Perangkat Daerah, Berita Daerah Kota Medan Tahun 2017 Nomor ,12 Januari 2017.

³¹Pasal 27 ayat (4) Peraturan Walikota Medan No. 1 Tahun 2017 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Tata Kerja Perangkat Daerah, Berita Daerah Kota Medan Tahun 2017 Nomor ,12 Januari 2017

c. Kewenangan Dinas Sosial Kota Medan Dalam Melakukan Pencegahan Eksploitasi Anak Yang Dijadikan Pengemis Dan Pengamen Di Kota Medan.

Peraturan Wali Kota Medan Nomor 35 Tahun 2017 Tentang Rincian Tugas Dan Fungsi Dinas Sosial Kota Medan, tidak mengatur dengan tegas tentang kewenangan bagi Dinas Sosial Kota Medan dalam melakukan pencegahan eksploitasi anak yang dijadikan pengemis dan pengamen di kota Medan, akan tetapi hanya mengatur tentang tugas dan fungsinya saja.

Berdasarkan wawancara dengan Bapak Lamo Tobing, selaku Kepala Pengadiministrasian Rehabilitas Masalah Sosial Dinas Sosial Kota Medan, mengatakan bahwa kewenangan dari Dinas Sosial untuk menanggulangi pengemis dan pengamen di kota Medan yaitu melakukan rehabilitasi dan proses rehabilitasi tersebut bertujuan untuk mengubah fungsi sosial.³²

Kewenangan Dinas Sosial Kota Medan dalam mencegah eksploitasi anak yang dijadikan pengemis dan pengamen di kota Medan, dijawab dengan teori kewenangan. Berdasarkan teori kewenangan yang menyebutkan bahwa kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintahan dengan warga negara.

2. Pelaksanaan Kebijakan Non Penal Dinas Sosial Kota Medan Dalam Mencegah Eksploitasi Anak Yang Dijadikan Pengemis Dan Pengamen Di Kota Medan

a. Pelaksanaan Kebijakan Non Penal Dinas Sosial Kota Medan Dalam Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial

Segel dan Bruzy sebagaimana dikutip dari Kusnadi, menyatakan bahwa:³³

“Kesejahteraan sosial adalah kondisi sejahtera dari suatu masyarakat yang meliputi kesehatan, keadaan ekonomi, kebahagiaan dan kualitas hidup rakyat.”

Kesejahteraan sosial bagi warga masyarakat menjadi tanggung jawab negara seperti yang tertuang dalam Pasal 4 Undang-Undang R.I No. 11 Tahun 2009 tentang

³² Hasil wawancara dengan Bapak Lamo Tobing selaku Kepala Pengadiministrasian Rehabilitas Masalah Sosial Dinas Sosial Kota Medan, tanggal 29 Nopember 2022.

³³Kusnadi, *Keberdayaan Nelayan dan Dinamika Ekonomi Pesisir*, (Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2017), hal. 20.

Kesejahteraan Sosial yang menyatakan bahwa³⁴ “Negara bertanggung jawab atas penyelenggaraan kesejahteraan sosial”.

b. Pelaksanaan Kebijakan Non Penal Dinas Sosial Kota Medan Dalam Penyelenggaraan perlindungan anak

Perlindungan hak-hak anak berkaitan erat dengan pengaturan perundang-undangan sebagai jaminan kepastian hukum dengan pertimbangan bahwa anak merupakan golongan usia yang sangat rawan (*dependet*), dan adanya golongan anak-anak yang mengalami hambatan dan pertumbuhan perkembangannya, baik secara rohani, jasmani maupun sosial.³⁵

Pelaksanaan kebijakan non penal Dinas Sosial Kota Medan tidak cukup mengacu kepada Undang-Undang R.I No. 35 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang R.I No. 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak dalam hal melakukan perlindungan anak, akan tetapi masih membutuhkan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara yang mengatur tentang Perlindungan Anak.

c. Pelaksanaan Kebijakan Non Penal Dinas Sosial Kota Medan Dalam melakukan Upaya Preventif

Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis berlaku untuk mengatur gelandangan dan pengemis yang dilakukan oleh orang dewasa dan anak-anak. Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis tidak memadai untuk mengatur gelandangan dan pengemis yang dilakukan oleh anak-anak karena upaya yang dilakukan terhadap pencegahan penanggulangan gelandangan dan pengemis orang dewasa berbeda dengan upaya yang dilakukan terhadap pencegahan penanggulangan gelandangan dan pengemis anak-anak. Penanggulangan terhadap pencegahan gelandangan dan pengemis orang dewasa dilakukan dengan cara dijaring dan direhab untuk dilakukan pembinaan, sedangkan penanggulangan terhadap pencegahan gelandangan dan pengemis yang dilakukan

³⁴Pasal 4 Undang-Undang R.I No 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 12, 16 Januari 2009.

³⁵Yohanes Suwant dan Muhammad Naufal Luthfi , Perlindungan Hukum Bagi Anak Di Bawah Umur Sebagai Pelaku Tindak Pidana Dalam Persidangan Anak Menurut Peraturan Perundang-undangan, *Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional* , Vol. 1, No. 1, 2022, hal. 111.

oleh anak-anak dikembalikan kepada orang tua atau keluarga masing-masing atau ditiptkan di panti asuhan.

d. Pelaksanaan Kebijakan Non Penal Dinas Sosial Kota Medan terhadap Perlindungan anak dari tindak kekerasan

Pendekatan humanistik dalam penanganan pengemis dan pengamen terutama terutama terhadap anak-anak yang dijadikan sebagai pengemis dan pengamen sangat penting dikedepankan. Pendekatan humanistik maksudnya adalah bahwa pencegahan terhadap perbuatan mengemis dan mengamen harus sesuai dengan nilai-nilai kemanusiaan yang beradab dan juga harus dapat meningkatkan kesadaran si pelaku terhadap nilai-nilai kemanusiaan dan nilai-nilai pergaulan hidup bermasyarakat.³⁶

Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor 3 Tahun 2019 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindak Kekerasan tidak mengatur sanksi bagi orang tua yang telah mengeksploitasi anak yang dijadikan pengemis dan pengamen.

e. Pelaksanaan Kebijakan Non Penal Dinas Sosial Kota Medan Terhadap Larangan Pengemis dan Pengamen di Kota Medan

Pasal 2 butir a Peraturan Daerah Kota Medan No. 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan Dan Pengemis, menegaskan bahwa:³⁷ Dilarang melakukan penggelandangan dan pengemis berkelompok atau perorangan atau dengan cara apapun dengan mempengaruhi/menimbulkan belas kasihan orang lain.

Peraturan Daerah Kota Medan No. 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan Dan Pengemis tidak mengatur secara rinci dan tegas terhadap larangan gelandangan dan pengemis di Kota Medan. Larangan terhadap gelandangan dan pengemis hanya diatur terhadap pelaku orang dewasa akan tetapi tidak mengatur tentang kebijakan terhadap anak-anak yang dijadikan pengemis dan pengamen di Kota Medan.

Permasalahan pelaksanaan kebijakan non penal dinas sosial kota Medan dalam mencegah eksploitasi anak yang dijadikan pengemis dan pengamen kota Medan

³⁶Yusrizal dan Romi Asmara, "Kebijakan Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis (Studi Penelitian Di Kabupaten Aceh Utara)", *Jurnal Ilmu Hukum Reusam*, Vol. VIII No. 1, Mei 2020

³⁷Pasal 2 Peraturan Daerah Kota Medan No. 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan Dan Pengemis, Lembaran Daerah Kota Medan Tahun 2003 Nomor 22 Seri E, tanggal 23 Desember 2003

dijawab oleh teori kebijakan kriminal. Berdasarkan teori kebijakan kriminal maka politik kriminal disamping dapat dilakukan secara refresif melalui upaya non *penal/criminal law application*, dapat pula melalui sarana *non penal/preventionwithout punishment*. Melalui sarana non penal ini. Barda Nawawi Arief mengatakan bahwa perlu digali, dikembangkan dan dimanfaatkan seluruh potensi dukungan dan partisipasi masyarakat dalam upaya untuk mengefektifkan dan mengembangkan “*extra legal system*” atau “*informal and traditional system*” yang ada dalam masyarakat.³⁸

3. Hambatan Dan Upaya Penanggulangan Sebagai Pelaksanaan Kebijakan Non Penal Terhadap Eksploitasi Anak Yang Dijadikan Sebagai Pengemis Dan Pengamen Yang Dilakukan Oleh Dinas Sosial Kota Medan

a. Hambatan Yang Dihadapi Dinas Sosial Kota Medan Dalam Pelaksanaan Kebijakan Non Penal Terhadap Eksploitasi Anak Yang Dijadikan Pengemis Dan Pengamen Di Kota Medan

Berdasarkan hasil observasi penelitian maka hambatan yang dihadapi Dinas Sosial Kota Medan dalam menanggulangi pencegahan eksploitasi anak yang dijadikan pengemis dan pengamen di Kota Medan, yaitu hambatan yang dihadapi dalam melakukan pencegahan terhadap anak sebagai pengemis dan pengamen dibagi menjadi 2 bagian yaitu:

- 1). Hambatan Internal, yaitu:
 - a). Substansi hukum yang masih belum memadai dalam mengatur tentang anak yang dijadikan pengemis dan pengamen di kota Medan.
 - b). Kewenangan Dinas Sosial Kota Medan masih belum tegas dan memadai diatur dalam aturan hukum positif yang berlaku, dan Dinas Sosial Kota Medan hanya menjalankan tugas dan fungsi sesuai yang diatur dalam Peraturan Walikota Medan No. 35 Tahun 2017 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Sosial Kota Medan.
- 2). Hambatan eksternal, antara lain:
 - a). Faktor Ekonomi/Kemiskinan orang tua
 - b). Faktor Lingkungan

³⁸Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, , 2002), hal. 57.

- c). Faktor pelaku anak yang dijadikan pengemis dan pengamen di Kota Medan berasal dari luar wilayah Kota Medan

b. Upaya Penanggulangan Yang Dilakukan Dinas Sosial Kota Medan Dalam Pelaksanaan Kebijakan Non Penal Terhadap Eksploitasi Anak Yang Dijadikan Pengemis Dan Pengamen Di Kota Medan

Langkah-langkah yang dilakukan Pemerintah (Dinas Sosial Kota Medan) dalam upaya penanggulangan pengemis dan pengamen antara lain:

- 1). Melakukan razia sewaktu-waktu dan berkala;
- 2). Melakukan Pemantauan
- 3). Melakukan Pengawasan

Berdasarkan wawancara dengan Bapak Lamo Tobing selaku Kepala Pengadimistrasian Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kota Medan, menyampaikan bahwa Dinas Sosial Kota Medan tidak memiliki wewenang untuk menindak secara pidana bagi pelaku yang melakukan eksploitasi anak menjadi pengemis dan pengamen atau pelaku yang mengkoordinir anak menjadi pengemis dan pengamen. Tindak yang dapat dilakukan oleh Dinas Sosial kota Medan adalah berkoordinasi dengan pihak Satuan Pembinaan Masyarakat (Sat Binmas) Polresta Medan.³⁹

c. Kelemahan Substansi Hukum Yang Dihadapi Dinas Sosial Kota Medan Dalam Pelaksanaan Kebijakan Non Penal Terhadap Eksploitasi Anak Yang Dijadikan Pengemis Dan Pengamen Di Kota Medan

Berdasarkan wawancara dengan Bapak Lamo Tobing selaku Kepala Pengadministrasian Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kota Medan, menyatakan bahwa dari segi substansi hukum terhadap pencegahan eksploitasi anak yang dijadikan pengemis dan pengamen tidak ada kelemahannya bagi Dinas Sosial Kota Medan. Dinas Sosial Kota Medan telah bekerja secara optimaan dalam melakukan pencegahan eksploitasi anak yang dijadikan pengemis dan pengamen di Kota Medan melalui aturan hukum positif yang berlaku.

Hasil wawancara dengan Ibu Camelia Nst. Selaku Koordinator SKA-PKPA menyatakan bahwa regulasi terhadap penanggulangan pengemis dan pengamen di Kota Medan tidak memadai, regulasi terhadap penanggulangan

³⁹Hasil wawancara dengan Bapak Lamo Tobing selaku Kepala Pengadimistrasian Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kota Medan, tanggal 29 Nopember 2022.

pengemis dan pengamen terhadap orang dewasa harus berbeda dengan regulasi terhadap penanggulangan pengemis dan pengamen terhadap anak-anak karena cara penanggulangannya tidak sama.⁴⁰

Menurut Ibu Octavianty selaku Anggota Bidang Pemenuhan Hak Anak, Pemberdayaan Perempuan dan Pusat Kreatifitas Anak di Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Pemberdayaan Masyarakat Kota Medan, menyatakan bahwa belum ada peraturan yang terbaru terkait pencegahan eksploitasi anak yang dijadikan pengemis dan pengamen di Kota Medan dan diperlukan Peraturan Daerah Kota Medan terkait tentang Perlindungan Anak agar upaya penanggulangan eksploitasi anak yang dijadikan pengemis dan pengamen dapat dilaksanakan secara maksimal.⁴¹

Permasalahan tentang hambatan dan kelemahan substansi hukum sebagai pelaksanaan kebijakan non penal terhadap eksploitasi anak yang dijadikan sebagai pengemis dan pengamen yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Medan dijawab oleh teori sistem hukum. Menurut Lawrence M. Friedman sebagaimana dikutip dari Toni Aji, menyatakan bahwa sistem substansial merupakan bagian dari sistem hukum yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan. Tidak adanya peraturan hukum yang mengatur tentang pelaksanaan kewenangan terhadap suatu permasalahan membuat pemerintah tidak dapat berbuat secara optimal dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

C. PENUTUP

1. Kesimpulan

- a. Pengaturan terhadap kewenangan Dinas Sosial Kota Medan dalam melakukan pencegahan terhadap eksploitasi anak yang dijadikan pengemis dan pengamen di Kota Medan masih belum memadai.
- b. Pelaksanaan kebijakan non penal dinas sosial kota medan dalam mencegah eksploitasi anak yang dijadikan pengemis dan pengamen di kota medan dilakukan berdasarkan beberapa kebijakan, antara lain:

⁴⁰Hasil wawancara dengan Ibu Camelia Nasution selaku Koordinator Sanggar Kreatifitas Anak-Pusat Kajian Perlindungan Anak di Medan, tanggal 6 Februari 2023, Pukul 15.00 WIB.

⁴¹ Hasil wawancara dengan Ibu Octavianty selaku Anggota Bidang Pemenuhan Hak Anak, Pemberdayaan Perempuan dan Pusat Kreatifitas Anak di Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Pemberdayaan Masyarakat Kota Medan, tanggal 24 Januari 2023, Pukul. 11.00 WIB.

- 1). Pelaksanaan Kebijakan Non Penal Dinas Sosial Kota Medan Dalam Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.
 - 2). Pelaksanaan Kebijakan Non Penal Dinas Sosial Kota Medan Dalam Penyelenggaraan Perlindungan anak.
 - 3). Pelaksanaan Kebijakan Non Penal Dinas Sosial Kota Medan Dalam melakukan Upaya Preventif.
 - 4). Pelaksanaan Kebijakan Non Penal Dinas Sosial Kota Medan Perlindungan terhadap anak dari tindak kekerasan.
 - 5). Pelaksanaan Kebijakan Non Penal Dinas Sosial Kota Medan terhadap larangan pengemis dan pengamen di Kota Medan.
- c. Hambatan dan upaya penanggulangan sebagai pelaksanaan kebijakan non penal terhadap eksploitasi anak yang dijadikan sebagai pengemis dan pengamen yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Medan antara lain:
- 1). Hambatan
 - a). Internal, yaitu substansi hukum yang masih belum memadai dalam mengatur tentang anak yang dijadikan pengemis dan pengamen di kota Medan dan Kewenangan Dinas Sosial Kota Medan masih belum tegas dan memadai diatur dalam aturan hukum positif yang berlaku.
 - b). Eksternal, yaitu faktor ekonomi/kemiskinan orang tua, faktor Lingkungan dan faktor pelaku anak yang dijadikan pengemis dan pengamen di Kota Medan berasal dari luar wilayah Kota Medan.
 - 2). Upaya penanggulangan sebagai pelaksanaan kebijakan non penal terhadap eksploitasi anak yang dijadikan sebagai pengemis dan pengamen yang dilakukan oleh dinas sosial kota medan yaitu:
 - a). Melakukan razia sewaktu-waktu dan berkala;
 - b). Melakukan Pemantauan
 - c). Melakukan Pengawasan
 - 3). Substansi hukum terhadap pencegahan eksploitasi anak yang dijadikan pengemis dan pengamen di Kota Medan masih belum memadai sehingga Dinas Sosial Kota Medan masih belum optimal dalam melakukan

pencegahan eksploitasi anak yang dijadikan pengemis dan pengamen di Kota Medan.

2. Saran

- a. Perlu adanya pengaturan terhadap kewenangan Dinas Sosial Kota Medan untuk melakukan tindak lanjut terhadap anak-anak yang dijadikan pengemis dan pengamen yang telah dikembalikan kepada orang tuanya.
- b. Perlu adanya Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara tentang Perlindungan Anak yang dapat menjadi pedoman bagi Dinas Sosial Kota Medan dalam melakukan upaya melakukan perlindungan terhadap anak yang dieksploitasi secara ekonomi terutama anak yang dijadikan pengemis dan pengamen.
- c. Perlu adanya pengaturan yang berbeda terhadap penanggulangan anak yang dijadikan pengemis dan pengamen dengan peraturan terhadap penanggulangan pengemis dan pengamen orang dewasa, karena kebijakan yang dilakukan terhadap penanggulangan pengemis dan pengamen orang dewasa berbeda dengan penanggulangan anak yang dijadikan pengemis dan pengamen, sehingga upaya penanggulangan terhadap anak yang dijadikan pengemis dan pengamen dapat dilaksanakan dengan maksimal.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Arief, Barda Nawawi, *Bunga Rapai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Bakti, , 2002.
- , “*Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*”, Kencana Perdana Media group), 2011.
- Ganjong, *Pemerintah Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Bogor:Galia Indonesia, 2007.
- Hidjaz, Kamal, *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Makassar: Pustaka refleksi, 2010.
- Ibrahim, Jhony *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia, 2007.
- Kusnadi, *Keberdayaan Nelayan dan Dinamika Ekonomi Pesisir*, Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2017.
- Marlina, *Peradilan Pidana Anak di Indonesia Pengembangan Konsep Diversi dan Restorative Justice*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2009.
- Marzuki, Peter Mahmud *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2010.

-----, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Cetakan ke -15, Jakarta: Kencana, 2021.

Muhadjir Noeng, *Ilmu pendidikan dan Perubahan Sosial, Teori Pendidikan Pelaku Sosial Kreatif*, Yogyakarta : Raka Sarasin, 2000.

Muhammad Abdulkadir, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: CitraAditya Bakti 2004.

Muladi, *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia*, The Habibie Center, Jakarta, 2002.

HR, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2006.

Soemitro, Ronny Hanitijo *Metodelogi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1998.

Jurnal

Farida Sekti Pahlevi, “Pemberantasan Korupsi di Indonesia: Perspektif Legal Sytem Lawrence M. Friedman, *El-Dusturiye*. Vol. 1, No. 1, Juni 2022.

Imam Mahdi, Kebijakan Kriminal (Criminal Policy) Dalam Negara Hukum Indonesia: Upaya Mensejahterakan Masyarakat (Social Welfare), *Al-Imarah*, Vol. 2, No. 1, 2017.

Meivy R. Tumengkol, “Eksplorasi Anak Pada Keluarga Miskin di Kelurahan Tona I Kecamatan Tahun Timur Kabupaten Kepulauan Sangihe”, *Jurnal Holistik*, Vol. IX, No. 17, Januari-Juni 2016.

Philipus M Hadjon, *. Tentang Wewenang*, Jurnal Pro Justisia, Yuridika, No. 5 dan 6 tahun XII, September-Desember, 1997

Sardikun, B. Sw. 1993, “Pengamen Remaja ditinjau dari Aspek Manusia dan Fungsi Sosialnya”, *Pelita BPKS*, Vol. XVII, No. 140, April-September 1993.

Sufriadi, “Tanggung Jawab Jabatan Dan Tanggung Jawab Pribadi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia”, *Jurnal Yuridis*, Vol. 1, No. 1, Juni 2014.

Yohanes Suwant dan Muhammad Naufal Luthfi , Perlindungan Hukum Bagi Anak Di Bawah Umur Sebagai Pelaku Tindak Pidana Dalam Persidangan Anak Menurut Peraturan Perundang-undangan, *Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional* , Vol. 1, No. 1, 2022.

Yusrizal dan Romi Asmara, “Kebijakan Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis (Studi Penelitian Di Kabupaten Aceh Utara)”, *Jurnal Ilmu Hukum Reusam*, Vol. VIII No. 1, Mei 2020.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 beserta Amandemen.

Undang-Undang 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 109, Tanggal 22 Oktober 2002.

Undang-Undang R.I No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 12, tanggal 16 Januari 2009.

Undang-Undang R.I No. 35 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang R.I No. 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 297, Tanggal 17 Oktober 2014.

- Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis, Lembaran Negara Tahun 1980 Nomor 51, Tanggal 10 September 1980.
- Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Perempuan Dan Anak Dari Tindak Kekerasan, Lembaran Daerah Provinsi Sumatera Utara Tahun 2009 Nomor 48, Tanggal 31 Januari 2009.
- Peraturan Wali Kota Medan Nomor 35 Tahun 2017 Tentang Rincian Tugas Dan Fungsi Dinas Sosial Kota Medan, Berita Daerah Kota Medan Tahun 2017 Nomor 35, Tanggal 24 Mei 2017.
- Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan dan Pengemis serta Praktek Susila di Kota Medan, Lembaran Daerah Kota Medan Tahun 2003 Nomor 22 Seri E, Tanggal 23 Desember 2003.