

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Keberadaan hukum sangat dirasakan urgennya di dalam masyarakat, sebab hukum tidak hanya berperan untuk keadilan, keteraturan, ketentraman dan ketertiban juga untuk menjamin adanya kepastian hukum. Bahkan hukum lebih diarahkan sebagai sarana kemajuan dan kesejahteraan masyarakat “*tool of sosial engineering*”. Oleh sebab itu diperlukan hukum yang dibentuk atas keinginan dan kesadaran tiap-tiap individu di dalam masyarakat, dengan maksud agar tujuan hukum dapat terwujud sebagai dicita-citakan¹.

Hukum sebagai kumpulan peraturan atau kaidah mempunyai isi yang bersifat umum dan normatif, umum karena berlaku bagi setiap orang dan normatif karena menentukan apa yang seyogyanya dilakukan, apa yang tidak boleh dilakukan atau harus dilakukan serta menentukan bagaimana caranya melaksanakan kepatuhan pada kaidah-kaidah.² Dalam Negara hukum pembentukan suatu peraturan atau perundang-undangan merupakan hal yang sangat penting dalam tatanan sistem pemerintahan karena harus mendapat perhatian yang lebih serius karena undang-undang berfungsi sebagai hukum

¹Nur Yanto, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Mitra Wacana Media, 2017), hlm. 1

²Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 1999), hlm. 41.

tertulis yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat dan memaksa bagi setiap warga dan seluruh golongan kehidupan bernegara.³

Di dalam hukum Islam juga dikenal sumber-sumber peraturan adapun sumber utama dari hukum Islam adalah wahyu Allah swt, yang dapat dibagi menjadi: wahyu langsung (Al-Qur'an) dan wahyu tidak langsung (Sunnah/Hadis). Sumber hukum yang lain adalah kesimpulan yang ditarik dari wahyu, terbagi dalam: (1) Qiyas (analogi/hasil penarikan kesimpulan seorang mujtahid), (2) Ijma (persamaan pendapat dari beberapa mujtahid).⁴

Keharusan bersumber dengan empat macam dalil hukum tersebut di atas didasarkan kepada firman Allah SWT dalam Q.S. An-Nisā/4:59:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِيَ الْأَمْرِ مِنْكُمْ ۚ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۚ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

“Wahai orang-orang yang beriman!, Taatilah Allah dan taatilah Rasul (Muhammad), dan Ulil Amri (pemegang kekuasaan) diantara kamu. Kemudian, jika kamu berbeda pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah kepada Allah (Al-Qur'an) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu, lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya”⁵.

Tertib-jenjang yang dimaksud dalam sumber dari dalil Al-Qur'an, As-Sunnah, al-Ijma', dan Qiyas ialah apabila terdapat suatu kejadian yang memerlukan ketetapan hukum pertama dicari lebih dahulu di dalam Al-Qur'an.

³Atikah, “Implementasi Peraturan Daerah Nomor 20 Tahun 2012 Tentang Penataan Dan Pembinaan Pasar Tradisional Pusat Perbelanjaan Dan Toko Modern di Kota Banjarmasin”, (Skripsi Diterbitkan, Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam, Jurusan Hukum Tata Negara (Siyasah), UIN Antasari Banjarmasin, Banjarmasin, 2017), hlm. 1.

⁴Zaeni Asyhadie, Arief Rachman, dan Mualifah, *Pengantar Hukum Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2015) hlm. 238.

⁵Departemen Agama RI, *Al-Quran dan Tafsirnya* (Jakarta: Lentera Abadi, 2010), hlm. 195.

Tetapi apabila ketetapan hukumnya tidak ditemukan di dalam Al-Qur'an barulah beralih kepada meneliti as-sunnah, Jika tidak ada nas, as-sunnah yang menetapkan hukumnya, kemudian beralih pula kepada tahap pemeriksaan apakah putusan dari para mujtahidin yang menjadi *ijma'* (kesepakatan bersama) dari masa ke masa tentang masalah yang sedang dicari hukumnya itu. Sekiranya *ijma'* dalam masalah tersebut tidak didapatkan, hendaknya berusaha sungguh-sungguh dengan jalan menganalogikakannya (mengkiyaskannya) kepada peristiwa yang sejenis yang telah ada nashnya⁶.

Negara Indonesia berdasarkan hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Konsepsi negara hukum mengandung pengertian bahwa negara memberikan perlindungan hukum bagi warga negara melalui pelembagaan peradilan yang bebas dan tidak memihak dan menjamin hak asasi manusia.⁷

Dari berbagai macam kebijakan yang dilahirkan oleh suatu Negara hukum harus didasarkan pada suatu peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat 3 yang berbunyi "Negara Indonesia adalah Negara Hukum", dalam ayat ini di singgung bahwa suatu kebijakan yang telah diputuskan harus mempunyai landasan hukum, sehingga

⁶Bagus Suhartawan, "Implementasi Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Wajib Baca Tulis AlQuran Bagi Siswa Sekolah Dasar / Madrasah Ibtidaiyah, Siswa Sekolah Menengah Pertama / Madrasah Tsanawiyah dan Siswa Sekolah Menengah Atas / Madrasah Aliyah / Sekolah Menengah Kejuruan serta Calon Pengantin yang Beragama Islam", (Skripsi Diterbitkan, Jurusan Hukum Tata Negara (Siyasah), Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam, IAIN Antasari Banjarmasin, Banjarmasin, 2015) hlm. 4-5.

⁷Ishaq, *Pengantar Hukum Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), hlm. 74.

setiap pemberlakuan peraturan perundang-undangan merujuk pada peraturan yang berada di atasnya dan tersusun secara hierarki.⁸

Menurut sistem hukum Indonesia, peraturan Perundang-undangan (hukum tertulis) disusun dalam suatu tingkatan yang disebut hierarki perundang-undangan.⁹ Adapun jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 jo Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pegganti Undang-undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.¹⁰

Salah satu Peraturan Daerah yang sudah dibuat Pemerintah Kota Banjarmasin adalah Peraturan Daerah tentang Perlindungan Anak yang memiliki landasan bahwa untuk menciptakan generasi yang berkualitas dan memiliki mental dan spritual yang berlandaskan norma-norma kebaikan yang hidup di masyarakat serta dapat mengisi pembangunan dimasa depan, anak perlu

⁸Atikah, *op. cit.*, hlm. 1.

⁹Yuswalina dan Kun Budianto, *Hukum Tata Negara di Indonesia* (Malang:Setara Pers, 2016), hlm. 15

¹⁰*Ibid.*, hlm. 25

mendapatkan perlindungan untuk dapat tumbuh dan berkembang sebagai tunas harapan¹¹.

Penelitian ini dilatar belakangi oleh pengamatan penulis bahwa Pemerintah Kota Banjarmasin mengeluarkan kebijakan yang dituangkan dalam Peraturan Daerah di Kota Banjarmasin diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 17 tahun 2014 tentang Perlindungan Anak, kemudian diatur pada pasal 5 BAB IV Tanggung Jawab yang berbunyi Pemerintah Daerah, Lembaga Perlindungan Anak Daerah, Masyarakat, Orang Tua/ Keluarga bertanggung jawab dalam melindungi anak, namun faktanya semakin tahun terjadi peningkatan kasus kekerasan terhadap anak di kota Banjarmasin. Berdasarkan data dari Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Banjarmasin mencatat ada 35 kasus pada tahun 2016, tahun 2017 tercatat sebanyak 37 kasus, tahun 2018 sebanyak 43 kasus serta pada tahun 2019 hingga bulan Oktober sudah tercatat sebanyak 42 kasus di Kota Banjarmasin.

Berdasarkan uraian dari latar belakang di atas, diketahui bahwa Kota Banjarmasin memiliki Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak dan dengan semakin meningkatnya angka kekerasan pada anak setiap tahunnya maka peneliti tertarik untuk meneliti lebih lanjut mengenai implementasi perda tersebut di Kota Banjarmasin yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah, khususnya penerapannya pada setiap kecamatan se-Kota Banjarmasin dan Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Banjarmasin yang merupakan dinas yang menyelenggarakan urusan pemerintahan

¹¹Walikota Banjarmasin, *Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 17 Tahun 2014*, (Banjarmasin: Bagian Hukum, 2014), hlm. 1

bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak di Kota Banjarmasin. Maka peneliti tertarik melakukan penelitian skripsi dengan judul **Implementasi Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak.**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, masalah yang akan diteliti dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak?
2. Bagaimana kendala-kendala yang dialami dalam mengimplementasi Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, penelitian ini memiliki tujuan untuk mengetahui:

1. Implementasi Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak.
2. Kendala-kendala yang dialami dalam mengimplementasi Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak.

D. Signifikansi Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan berguna untuk:

1. Aspek teoritis (keilmuan), menambah wawasan dan pengetahuan seputar permasalahan yang diteliti, baik bagi peneliti sendiri maupun pihak lain yang ingin mengetahui secara mendalam tentang permasalahan tersebut.
2. Aspek praktis (guna laksana), menjadi bahan informasi bagi pihak-pihak yang berkepentingan terutama pemerintah daerah setempat, sehingga dapat mengambil kebijakan untuk pelaksanaannya ke depan.
3. Tambahan khazanah ilmu pengetahuan dan literatur bagi kepustakaan UIN Antasari Banjarmasin pada umumnya dan kepustakaan Fakultas Syariah pada khususnya.

E. Definisi operasional

Agar tidak terjadi kesalahpahaman terhadap judul penelitian ini, penulis memberikan definisi operasional sebagai berikut:

1. Implementasi

Implementasi adalah Pelaksanaan, Penerapan.¹² Implementasi yang dimaksud disini adalah pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak.

2. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota menurut Undang-undang R.I Nomor 12 Tahun 2011 adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh

¹²Daryanto S.S, *Kamus Bahasa Indonesia Lengkap* (Surabaya: Appolo,1997), hlm. 279.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.¹³ Peraturan Daerah yang dimaksud penulis disini adalah Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 17 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak.

3. Perlindungan Anak

Perlindungan anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang dan berpartisipasi, secara optimal, sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.¹⁴ Perlindungan anak yang dimaksud penulis disini tidak berbeda dengan penjelasan diatas, dimana perlindungan anak merupakan suatu kegiatan agar anak mendapatkan haknya agar dapat berkembang secara optimal dan hidup tenang terhindar dari kekerasan dan diskriminasi terhadap anak.

Implementasi Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak yang dimaksud penulis disini adalah bagaimana penerapan sebuah peraturan daerah yang dibuat oleh DPRD bersama Walikota tentang perlindungan anak di kota Banjarmasin agar anak laki-laki maupun perempuan mendapatkan haknya untuk dilindungi oleh Pemerintah Daerah.

¹³Republik Indonesia, 2015, “Undang-Undang R.I. Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI dengan *Hanns Seidel Foundation*.), hlm. 3.

¹⁴Walikota Banjarmasin, *op. cit.*, hlm. 10.

F. Kajian Pustaka

Perbedaan dengan penelitian terdahulu dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Atikah, NIM 1301130083, Jurusan Hukum Tata Negara (Siyasah), Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam, UIN Antasari Banjarmasin). Dengan judul *“Implementasi Peraturan Daerah Nomor 20 Tahun 2012 Tentang Penataan Dan Pembinaan Pasar Tradisional Pusat Perbelanjaan Dan Toko Modern di Kota Banjarmasin”*¹⁵, Persamaan antara penulis dan peneliti terletak pada jenis penelitian yaitu menggunakan implementasi peraturan daerah dan terletak pada wilayah perda yang sama. Adapun perbedaannya pada pokok masalahnya ketika peneliti terdahulu membahas tentang penataan dan pembinaan pasar tradisional pusat pembelajaan dan toko modern sedangkan penulis meneliti tentang perlindungan anak.
2. Bagus Suhartawan, NIM 1201130084, Jurusan Hukum Tata Negara, Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam, IAIN Antasari Banjarmasin dengan judul *“Implementasi Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Wajib Baca Tulis AlQuran Bagi Siswa Sekolah Dasar / Madrasah Ibtidaiyah, Siswa Sekolah Menengah Pertama / Madrasah Tsanawiyah dan Siswa Sekolah Menengah Atas / Madrasah Aliyah / Sekolah Menengah Kejuruan serta Calon Pengantin yang Beragama*

¹⁵Atikah, *“Implementasi Peraturan Daerah Nomor 20 Tahun 2012 Tentang Penataan Dan Pembinaan Pasar Tradisional Pusat Perbelanjaan Dan Toko Modern di Kota Banjarmasin”*, (Skripsi Diterbitkan, Jurusan Hukum Tata Negara (Siyasah), Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam, UIN Antasari Banjarmasin, Banjarmasin, 2017)

Islam".¹⁶ Persamaan antara penulis dan peneliti terletak pada jenis penelitian yaitu menggunakan implementasi peraturan daerah, adapun perbedaannya terletak pada wilayah perda tersebut, pokok masalahnya ketika peneliti membahas tentang Wajib Baca Tulis Al-Qur'an Bagi Siswa Sekolah Dasar / Madrasah Ibtidaiyah, Siswa Sekolah Menengah Pertama / Madrasah Tsanawiyah dan Siswa Sekolah Menengah Atas / Madrasah Aliyah / Sekolah Menengah Kejuruan serta Calon Pengantin yang Beragama Islam sedangkan penulis meneliti tentang perlindungan anak.

G. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan dalam memahami dan mengetahui urutan pembahasan dalam penyusunan laporan penelitian ini, disusunlah sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB I, Pendahuluan yang berisi latar belakang masalah yang menguraikan alasan untuk memilih judul dan gambaran permasalahan yang diteliti. Permasalahan yang sudah tergambarkan dirumuskan dalam bentuk rumusan masalah. Kemudian definisi operasional untuk memudahkan memahami maksud dari istilah-istilah yang digunakan. Setelah itu ditegaskan tujuan penelitian yang diinginkan dan signifikansi penelitian merupakan kegunaan hasil penelitian. Tinjauan pustaka disajikan sebagai informasi adanya tulisan atau penelitian yang

¹⁶ Bagus Suhartawan, *"Implementasi Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Wajib Baca Tulis AlQuran Bagi Siswa Sekolah Dasar / Madrasah Ibtidaiyah, Siswa Sekolah Menengah Pertama / Madrasah Tsanawiyah dan Siswa Sekolah Menengah Atas / Madrasah Aliyah / Sekolah Menengah Kejuruan serta Calon Pengantin yang Beragama Islam"*, (Skripsi Diterbitkan, Jurusan Hukum Tata Negara (Siyasah), Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam, IAIN Antasari Banjarmasin, Banjarmasin, 2015)

dari aspek lain mempunyai persamaan dan perbedaan dengan penelitian yang akan dilakukan. Sedangkan sistematika penulisan digunakan untuk mempermudah mengetahui susunan dari skripsi ini.

BAB II Landasan Teori, yang berisikan tentang Teori Implementasi, Hierarki Peraturan Perundang-undangan, dan Perlindungan Anak.

BAB III Metode Penelitian, yang berisi jenis dan pendekatan penelitian, data dan sumber data yang berisi tentang data-data apa saja yang akan diperlukan dan apa saja yang menjadi sumber datanya, untuk proses bagaimana data itu dikumpulkan maka dituangkan dalam teknik pengumpulan data dan teknik pengolahan, setelah data terkumpul kemudian data tersebut dianalisis yang proses analisisnya dituangkan dalam teknis analisis data.

BAB IV, Laporan Hasil Penelitian yang berisikan tentang bagaimana Implementasi Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak, kemudian penyajian data yang memaparkan data dalam penelitian. Terakhir adalah analisis.

BAB V Penutup, yang berisikan tentang simpulan dan saran. Pada sub bab pertama berisi simpulan dari semua pembahasan yang telah diuraikan pada bab sebelumnya dan pada sub bab kedua berisi saran, yaitu saran yang diperlukan.