

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Anak yatim dan piatu merupakan kondisi sosial yang selalu ada di setiap bagian masyarakat, baik itu masyarakat maju maupun masyarakat rendah. Di setiap wilayah di Indonesia selalu ada kehidupan anak yatim dan piatu dalam keadaan tidak baik, karena hilangnya tulang punggung pencari nafkah dan/atau sosok orangtua di dalam hidupnya. Anak yatim dan piatu membutuhkan penghidupan layaknya seperti anak – anak seusianya, mereka memegang hak yang sama dengan hak anak pada umumnya seperti hak untuk hidup, tumbuh dan berkembang secara maksimal, namun sayangnya anak yatim dan piatu yang memiliki kemampuan ekonomi rendah pada akhirnya susah mendapatkan hak mereka, sehingga anak yatim dan piatu berada dalam keadaan terlantar bahkan mengalami perlakuan salah dan tindakan kekerasan.

Keadaan anak yatim dan piatu seperti ini lah yang seharusnya mendapatkan perhatian serius, jangan sampai karena kemampuan ekonomi keluarga yang rendah membuat mereka patah semangat dan kehilangan arah, mereka harus dirangkul agar bangkit dari keterpurukan dengan mendapatkan hak – hak mereka, dengan adanya kerjasama yang baik antara keluarga, masyarakat, serta pemerintah dalam memberikan perawatan, bimbingan, pemeliharaan, kesehatan, dan pendidikan. Upaya ini dapat membuat anak yatim dan piatu tidak akan merasakan hilangnya hak – hak mereka. Namun sayangnya masih banyak diantara mereka belum menerima bantuan secara menyeluruh dan terpadu dari pemerintah dan lingkungan sekitarnya. Sudah banyak program – program yang telah dijalankan oleh pemerintah dan lembaga – lembaga bergerak di bidang sosial, tetapi dibalik itu masih belum cukup terpenuhinya tanggungjawab dalam pemeliharaan anak yatim dan piatu.

Anak yatim mempunyai definisi anak yang ditinggal mati oleh ibunya ketika ia masih kanak-kanak atau belum dewasa, sedangkan yatim

piatu adalah seseorang yang tinggal mati oleh kedua orang tuanya (abi dan uminya) ketika masih kecil dan belum baliq. Seringkali didalam Al-Qur'an dan Al- hadits menyebutkan kata "yatim". Yatim sendiri mempunyai arti kata suatu kesengsaraan karena hilangnya sosok pencari nafkah. Atau dapat di ilustrasikan sebagai seseorang yang mengalami perampasan harta, tidak memperoleh penghormatan dan pelayanan yang layak serta mendapatkan penganiyaan. Secara tegas didalam Al- Qur'an dan Al- hadits mewajibkan melakukan kebaikan kepada anak yatim dan piatu. Mereka harus diperhatikan, diberikan kasih sayang, dan dipelihara dengan baik, sebab anak yatim dan piatu mempunyai kedudukan yang tidak boleh disepelekan.¹

Maka dari itu anak yatim dan piatu harus mendapatkan perhatian serius dalam terpenuhi kebutuhan dasar-nya, termasuk mendapatkan pendidikan yang layak dan layanan kesehatan sampai mereka dewasa, sehingga perlu dibuatnya aturan yang mengatur mengenai jaminan kesejahteraan dan perlindungan anak yatim, piatu, dan yatim piatu. Saat ini kebijakan kesejahteraan dan perlindungan anak telah tuangkan dalam berbagi peraturan, diantaranya Undang – Undang Dasar 1945 pasal 34 yang berbunyi "*fakir miskin dan anak telantar dipelihara oleh negara*"² ayat ini menjelaskan bahwa pemerintah pusat maupun daerah memberikan jaminan, pemberdayaan, rehabilitas, dan perlindungan sosial kepada fakir miskin dan anak telantar upaya ini dilakukan demi terpenuhinya kebutuhan dasar dalam meningkatkan kesejahteraan sosial

Peraturan lebih khusus dalam mengatur tentang kesejahteraan anak terdapat dalam Undang – Undang No 4 tahun 1979 dalam dalam pasal 4 berbunyi "*anak yang tidak mempunyai orang tua berhak memperoleh asuhan oleh negara atau orang atau badan*"³ pasal ini menunjukan bahwa negara ikut serta dalam mengatasi permasalahan anak yatim dan

¹ Muhammad Irfan Firdaus, *Dahsyatnya Berkah Menyantuni Anak Yatim* (Yogyakarta : Penerbit Pustaka Albana (Anggota Ikapi) 2012), H :11

² Undang – Undang Dasar 1945 Pasal 34

³ Undang – Undang No 4 Tahun 1979 Pasal 4

piatu, untuk anak yang masih mempunyai orangtua namun tidak sanggup dalam menjalankan perannya maka dapat serahkan kepada pihak lain, bilamana tidak ada pihak dapat menjalankannya, maka kewajiban tersebut menjadi tanggungjawab negara sedangkan dalam pasal 11 mengatakan usaha negara dalam mensejahterakan anak yatim dan piatu dengan cara memberikan rehabilitasi, pengembangan, pencegahan, dan pembinaan yang dapat dilangsungkan oleh pemerintah atau masyarakat baik itu di dalam maupun di luar panti asuhan.

Perlindungan anak diatur dalam undang – undang No 35 tahun 2014, di dalam peraturan ini menyatakan bahwa negara memberikan jaminan untuk terpenuhinya hak-hak anak untuk hidup, tumbuh, berkembang, berpartisipasi, berserta mendapatkan perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi dalam kehidupan sosial, hal ini dilakukan untuk mewujudkan hak asasi dan kesejahteraan anak. Dalam pasal 21 ayat 4 berbunyi *“Untuk menjamin pemenuhan Hak Anak dan melaksanakan kebijakan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah Daerah berkewajiban dan bertanggung jawab untuk melaksanakan dan mendukung kebijakan nasional dalam penyelenggaraan Perlindungan Anak di daerah.”*⁴ pasal ini menjelaskan bahwa untuk dalam pelaksanaannya pemerintah daerah mempunyai peran dalam mewujudkan perlindungan anak – anak di setiap daerah.

Hal ini sesuai dengan Undang – Undang No 23 tahun 2014 yang menyatakan bahwa pemerintah daerah dapat membuat aturan untuk daerahnya sendiri sebagai dasar hukum dalam menjalankan otonomi daerah. dalam membuat peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan perundang – undangan yang lebih tinggi dan harus mengutamakan kemaslahatan masyarakat daerah. Maka dari itu untuk menjamin kesejahteraan dan melindungi hak – hak anak yatim dan piatu di kabupeten serang pemerintah mengeluarkan peraturan daerah nomor 5 tahun 2014 tentang jaminan kesejahteraan dan perlindungan anak yatim dan piatu.

⁴ Undang – Undang No 5 Tahun 2014 Pasal 21 Ayat 4

Dengan dikeluarkannya perda ini diharapkan dapat meningkatkan kualitas, ketahanan sosial, serta dapat meningkatkan kesadaran pemerintah dan masyarakat dalam penyelenggaraan perlindungan dan kesejahteraan anak yatim dan piatu.

Dalam perda kabupaten serang no 5 tahun 2014 menjelaskan bahwa pemerintah daerah bertanggung jawab atas penyelenggaraan jaminan kesejahteraan dan perlindungan anak yatim dan piatu secara terpadu dan berkelanjutan. jaminan kesejahteraan dan perlindungan meliputi kesehatan, pendidikan, sosial, dan perlindungan hukum. Dalam pasal 1 ayat 7 menjelaskan jaminan kesejahteraan merupakan kodisi terpenuhinya kebutuhan materil, spritual, kesehatan, serta pendidikan. Untuk itu anak yatim dan piatu akan mendapatkan bantuan keuangan, pelayanan pendidikan, dan jaminan kesehatan secara gratis. Sedangkan untuk perlindungan anak yatim dan piatu akan mendapatkan perlindungan terhadap pelecehan seksual, kekerasan fisik maupun mental, penelantaran, perilaku buruk, dan eksploitasi.

Untuk menjalankan perda ini pemerintah membagi dua golongan anak yatim dan piatu yakni berada dalam panti asuhan dan diluar panti asuhan. Anak yatim dan piatu berada di dalam panti asuhan akan mendapatkan pelayanan, rehabilitas sosial, dan bimbingan dalam bentuk pengetahuan umum, melatih mental, fisik, sosial, dan keterampilan untuk menggali potensi anak yatim dan piatu sehingga mereka mampu menyesuaikan diri dengan lingkungannya dan berkembang secara wajar. Sedangkan anak yatim dan piatu diluar panti asuhan akan mendapatkan kupon makan, bimbingan anak dan remaja, kegiatan pencegahan kenakalan, perawatan harian, adopsi anak, dan penunjang lainnya yang ditunjukan pada kegiatan sosial

Menjamin peraturan daerah ini berjalan Bupati kabupaten serang Ratu Tatu Chasanag mengatakan, *“para anak yatim di Kabupaten Serang harus terjamin mulai dari pendidikan hingga kebutuhan ekonominya. Oleh karena itu, pemerintah kecamatan harus melakukan koordinasi yang baik*

dengan Dinas Sosial dan Dindikbud Kabupaten Serang".⁵ Pendidikan merupakan proses untuk menggali kemampuan atau potensi minat bakat dan proses pemberian pengalaman atau pengembangan pengalaman yang dimiliki oleh individu agar mampu menyesuaikan diri dengan lingkungannya. Dengan meratanya pendidikan untuk anak yatim dan piatu diharapkan mampu meningkatkan kualitas sumber daya manusia di kabupaten serang.

Namun pada pelaksanaannya terdapat beberapa masalah seperti diantaranya anak yatim dan piatu kekurangan sandang dan pangan. Contohnya seperti anak yang berusia 5 tahun hanya mempunyai satu pakaian dan memakainya berulang kali, beberapa remaja yang kekurangan pakaian yang layak, pakaian dalam, pembalut, sampai peralatan sholat. Seharusnya ini menjadi perhatian yang penting untuk terpenuhinya kebutuhan mereka. Sekalipun terdapat bantuan dari donator berupa uang, beras, minyak, makanan instan, dan lain-lainnya, namun bantuan untuk kebutuhan pakaian layak sangat jarang diberikan. Sedangkan anak yatim piatu yang berada diluar panti asuhan rata-rata dari mereka bernasib tidak beruntung sehingga menyebabkan mereka menjadi anak jalanan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

Jumlah anak yatim di kabupaten serang mencapai 5.000 ribu anak yatim piatu. Terdapat 3.000 anak yatim yang telah mengenyam dunia pendidikan. Anak yatim piatu yang ada di kabupaten serang pada umumnya masih duduk di sekolah dasar dan menengah. Hanya beberapa yang dapat lanjut sampai kejenjang perkuliahan.⁶ Biaya pendidikan anak yatim ada yang ditanggung oleh orang tuanya sendiri, ada juga menerima beasiswa dari pemerintah. Misalnya bantuan operasional sekolah (BOS), dana operasional pendidikan dan lain sebagainya setidaknya bisa

⁵ Tangerang Online. (23 September 2020) Lebaran Anak Yatim, Bupati Serang : Pendidikan Anak Yatim Harus Terjamin. Diakses Pada 9 November 2020 [Lebaran Anak Yatim, Bupati Serang : Pendidikan Anak Yatim Harus Terjamin \(Tangerangonline.id\)](https://tangerangonline.id)

⁶ Tangerang Online. (23 September 2020) Lebaran Anak Yatim, Bupati Serang : Pendidikan Anak Yatim Harus Terjamin. Diakses Pada 9 November 2020 [Lebaran Anak Yatim, Bupati Serang : Pendidikan Anak Yatim Harus Terjamin \(Tangerangonline.id\)](https://tangerangonline.id)

meringankan beban biaya pendidikan dan anak yatim piatu bisa bersekolah dengan anak lainnya.

Sedangkan 2.000 anak yatim kebanyakan tidak mampu untuk bersekolah dan melanjutkan sekolah kejenjang selanjutnya, Beberapa anak yatim dan piatu putus sekolah pada tingkat SMP. Hal ini dikarenakan berbagai faktor seperti ibu dari anak yatim dan piatu tersebut tidak mempunyai pekerjaan yang tetap, bahkan sampai ada yang tidak mempunyai pekerjaan, sehingga untuk memenuhi kebutuhan hidup bergantung kepada belas kasihan tetangga sekitar rumahnya, tidak mendapatkan beasiswa, identitas anak yatim belum lengkap, jarak sekolah yang jauh, membantu orang tua untuk mencari nafkah, dan faktor – faktor lainnya.

Seharusnya anak yatim dan piatu yang tidak dapat menumpuh sekolah formal mendapatkan Pembinaan atau pendidikan nonformal yang mana kegiatan ini diharapkan dapat membuat anak yatim dan piatu menjadi mandiri, mempunyai keterampilan, dan menggali potensi minat bakat yang dimiliki. Adapun tujuan lain dibuatnya pembinaan ini sebagai pemeliharaan anak yatim dan piatu agar tepenuhinya kebutuhannya sehingga mereka dapat meningkatkan taraf hidupnya dan mampu memberikan kontribusi kepada masyarakat. Pembinaan ini berupa bimbingan pengetahuan, kegamaan, dan keterampilan melalui lembaga sosial, namun kegiatan ini biasanya dilakukan menyesuaikan kondisi yang dibutuh dalam masyarakat.

Di kabupaten serang pembinaan dilakukan melalui pembelajaran yang sesuai kebutuhan anak yatim, namun sayangnya kegiatan ini jarang dilakukan karena keterbatasan sarana dan prasarana di kabupaten serang. setiap beberapa bulan sekali pemerintah kabupaten serang berkerjasama dengan kota serang untuk mengadakan pembinaan, hal ini dilakukan untuk mengatasi kurangnya fasilitas yang ada di kabupaten serang. Kenyataan ini membuktikan bahwa pemerintah belum optimal dalam mempersiapkan

sarana dan prasarana pendidikan yang layak untuk anak yatim dan piatu agar dapat mengenyam pendidikan dan pembinaan yang semestinya.

Tidak dapat dipungkiri untuk mengatasi permasalahan terkait anak yatim dan piatu dalam terpenuhinya jaminan kesejahteraan dan perlindungannya banyak terjadi kendala – kendala yang dihadapi, apabila dilihat dari kondisi pendapatan masyarakat kabupaten serang masih tergolong rendah, maka dari itu untuk terlaksananya perda ini diperlukannya kerjasama yang baik antara pemerintah, masyarakat, dan lembaga sosial.

Berangkat dari pemaparan diatas, penulis tertarik membahas lebih lanjut mengenai **“Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Serang No 5 Tahun 2014 Tentang Jaminan Kesejahteraan Dan Perlindungan Anak Yatim Dan Piatu Dalam Perspektif Siyasah Dusturiah”**

B. Rumusan Masalah

Berlandaskan dari latar belakang diatas, nampak beberapa permasalahan dalam pelaksanaan peraturan daerah kabupaten serang nomor 5 tahun 2014 tentang jaminan kesejahteraan dan perlindungan anak yatim dan piatu. Dengan demikian diharapkan pemerintah, masyarakat, dan lembaga sosial dapat berkerjasama demi terpenuhinya perlindungan dan kesejahteraan anak yatim dan piatu agar dapat meningkatkan kualitas sumber daya manusia di kabupaten serang.

Melihat permasalahan dalam pelaksanaan peraturan daerah ini penulis mencoba merumuskan beberapa pertanyaan terkait permasalahan tersebut. Adapun rumusan masalahnya adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana penerapan pasal 1 ayat 7 terhadap kesejahteraan dan perlindungan anak yatim dan piatu ?
2. Bagaimana upaya pemerintah dalam mengatasi hambatan pelaksanaan pasal 1 ayat 7 terhadap kesejahteraan dan perlindungan anak yatim dan piatu?

3. Bagaimana tinjauan siyasah dusturiah terhadap pelaksanaan peraturan daerah kabupaten serang nomor 5 tahun 2014 tentang jaminan kesejahteraan dan perlindungan anak yatim dan piatu ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan masalah penelitian diatas maka dapat dirumuskan Tujuan Penelitian sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui penerapan pasal 1 ayat 7 terhadap kesejahteraan dan perlindungan anak yatim dan piatu
2. Untuk mengetahui upaya pemerintah dalam mengatasi hambatan pelaksanaan pasal 1 ayat 7 terhadap kesejahteraan dan perlindungan anak yatim dan piatu
3. Untuk mengetahui tinjauan siyasah dusturiah terhadap pelaksanaan peraturan daerah kabupaten serang nomor 5 tahun 2014 tentang jaminan kesejahteraan dan perlindungan anak yatim dan piatu

D. Manfaat Penelitian

Tentunya penulis mempunyai harapan besar dalam menulis hasil penelitian, semoga penelitian ini membawa manfaat didalam dunia pendidikan baik itu berdampak secara langsung maupun tidak langsung, sehingga penelitian ini dapat membantu perkembangan ilmu pendidikan tentunya di bidang hukum, adapun kegunaan penelitian ini baik secara teoritis maupun praktis sebagai berikut :

1. Kegunaan teoritis
 - a. Hasil Penelitian ini diharapkan mampu ikut serta berpartisipasi dalam pengembangan ilmu pengetahuan baik itu secara umum maupun secara khusus mengenai pelaksanaan peraturan daerah jaminan kesejahteraan dan perlindungan anak yatim dan piatu dalam prespektif siyasah dusturiah
 - b. Hasil penelitian diharapkan dapat menambahkan bahan kepustakaan hukum tata negara (siyasah) terutama pembahasan

mengenai implementasi peraturan daerah dalam penyelenggaraan jaminan kesejahteraan dan perlindungan anak yatim dan piatu prespektif siyasah dusturiyah

2. Kegunaan praktis

- a. Penelitian ini menjadi salah satu syarat untuk memperoleh gelar akademik S1 dan menyelesaikan Sebagai salah satu syarat dalam menyelesaikan jenjang pendidikan S1 di Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung Fakultas Syari'ah dan Hukum.
- b. Penelitian ini dapat memberikan tambahan wawasan khususnya bagi penulis dan semua pihak mengenai implementasi peraturan daerah dalam penyelenggaraan jaminan kesejahteraan dan perlindungan anak yatim dan anak yatim dalam presepektif siyasah dusturiyah
- c. Dapat dijadikan pedoman bagi peneliti lain yang ingin mengkaji secara mendalam mengenai implementasi peraturan daerah dalam penyelenggaraan jaminan kesejahteraan dan perlindungan anak yatim dan piatu

E. Kajian Terdahulu

Membuat perbandingan dengan penelitian terdahulu perlu dilakukan untuk mengetahui letak perbedaan dan persamaan dengan penelitian yang dilakukan saat ini, selain itu penelitian terdahulu dapat menjadi acuan dalam pelaksanaan penelitian. Maka dari itu peneliti akan memaparkan beberapa penelitian yang telah mengkaji mengenai jaminan kesejahteraan dan perlindungan anak yatim dan piatu sebelumnya yakni sebagai berikut :

Impelementasi pengasuhan anak menurut UU RI No 35 tahun 2014 tentang perlindungan anak (Studi kasus yayasan paniti asihan sayap ibu & yayasan pondok pesantren yatim dan dhuafa madania) disusun oleh Faizzulmuna Rizka Aldani, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, yang membicarakan tentang bagaiman pengasuhan dan

perlindungan anak yatim di panti asuhan dan yayasan pondok pesanteren yatim & dhufa madina menurut undang – undang dan apa persamaan dan perbedaan model pengasuhan dan perlindungan anak yatim. Sedangkan hasil yang diperoleh kedua paniti asuhan tersebut melaksanakan pengasuhan secara baik dan benar sesuai dengan Undang – Undang RI Nomor 35 Tahun 2014, untuk persamaan yang yang kedua panti ini yakni mempunyai visi kemanusiaan, sedangkan perbedaannya dapat dilihat dari pola pengasuhannya

Penelitian selanjutnya adalah Pelaksanaan penerapan perlindungan hukum terhadap anak yatim piatu di panti asuhan wahyu yoga dharma kabupaten karanganyar disusun oleh S.R, Purwani Djati, Dosen Fakultas Hukum UNISRI Surakarta, didalam penelitian ini bertujuan untuk mengkaji pelaksanaan penerapan perlindungan hukum terhadap anak yatim piatu di Panti Asuhan Wahyu Yoga Dharma Kabupaten Karanganyar. Dari hasil penelitian yang didapatkan Perlindungan hukum yang diberikan kepada anak yatim piatu Panti Asuhan Yoga Dharma adalah perlindungan hukum non yuridis yang meliputi perlindungan hukum dibidang pendidikan sesuai (pasal 48-54), dibidang agama (pasal 42-43) dibidang kesehatan (pasal 44-47), dibidang sosial budaya (pasal 55-58) UU No. 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak

Penelitian selanjutnya adalah tinjauan yuridis pelaksanaan perwalian terhadap anak yatim piatu demi kesejahteraan sosial anak menurut hukum islam di panti asuhan daarul hadlonah ykmnu di kabupaten kendal, disusun oleh Muhammad Anjal Hindami, Universitas Islam Sultan Agung Semarang, penelitian ini membahas masalah perwalian pada Panti Asuhan Anak Yatim Piatu Daarul Hadlonah YKMNU Kabupaten Kendal adalah termasuk penelitian deskripsi yaitu bertujuan untuk mendeskripsikan realita yang terjadi didalam Panti Asuhan Anak Yatim Piatu Daarul Hadlonah YKMNU Kabupaten Kendal tentang perwalian yang diajarkan atau diterapkan di Panti Asuhan Daarul hadlonah YKMNU Kabupaten Kendal.

Tabel 1.1
Persamaan dan perbedaan penelitian

No	Nama dan Judul	Persamaan	Perbedaan
1.	Impelementasi pengasuhan anak menurut UU RI No 35 tahun 2014 tentang perlindungan anak (Studi kasus yayasan paniti asihan sayap ibu & yayasan pondok pesantren yatim dan dhuafa madania) oleh Faizzulmuna Rizka Aldani, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta	Kesamaan terketak objek penelitian yakni anak yatim piatu dan menggunakan metode kualitatif	Perbedaan terletak pada peraturan yang digunakan, penelitian ini menggunakan UU RI No 35 tahun 2014 tentang perlindungan anak, sedangkan penulis menggunakan peraturan daerah kabupaten serang nomor 5 tahun 2014 tentang jaminan kesejahteraan dan perlindungan anak yatim dan anak yatim piatu di kabupaten serang
2.	Pelaksanaan penerapan perlindungan hukum terhadap anak yatim piatu di panti asuhan wahyu yoga dharma kabupaten karanganyar oleh S.R, Purwani Djati, Dosen	Kesamaan terketak objek penelitian yakni anak yatim piatu dan menggunakan penelitian deskriptif	Perbedaan terletak pada lokasi penelitian yakni di panti asuhan wahyu yoga dharma kabupaten karanganyar,

	Fakultas Hukum UNISRI Surakarta		sedangkan penulis tidak melakukan penelitian di panti asuhan melainkan di dinas sosial kabupaten serang
3.	tinjauan yuridis pelaksanaan perwalian terhadap anak yatim piatu demi kesejahteraan sosial anak menurut hukum islam di panti asuhan daarul hadlonah ykmnu di kabupaten kendal, disusun oleh Muhammad Anjal Hindami, Universitas Islam Sultan Agung Semarang	Kesamaan terketak objek penelitian yakni anak yatim piatu dan kesamaan membahas kesejahteraan anak yatim piatu	Perbedaan terletak pada tinjauan penelitian di dalam penelitian ini menggunakan tinjauan yuridis, sedangkan penelitian penulis menggunakan tinjauan siyasah dustruriah

F. Kerangka Pemikiran

Penerapan merupakan sebuah tindakan yang dilakukan, baik secara individu maupun kelompok dengan maksud untuk mencapai tujuan yang telah dirumuskan. Menurut Riant Nugroho penerapan pada prinsipnya adalah cara yang dilakukan agar dapat mencapai tujuan yang diinginkan. Penerapan dapat dilaksanakan apabila keputusan yang ditetapkan sebelumnya sesuai dan selaras sehingga tujuan yang diinginkan organisasi dapat terlaksana. Berdasarkan pengertian-pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa kata penerapan (implementasi) bermuara pada aktifitas, adanya aksi, tindakan, atau mekanisme suatu system. Ungkapan mekanisme mengandung arti bahwa penerapan (implementasi) bukan sekedar aktifitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan

secara sungguh-sungguh berdasarkan acuan norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan.

Berbicara mengenai mengenai penerapan hukum, berarti berbicara mengenai pelaksanaan hukum itu sendiri dimana hukum diciptakan untuk dilaksanakan. Hukum tidak bisa lagi disebut sebagai hukum, apabila tidak pernah dilaksanakan. Pelaksanaan hukum selalu melibatkan manusia dan tingkah lakunya. Adapun bentuk-bentuk penerapan hukum adalah sebagai berikut:

1. Sesuai dengan Undang-undang/Peraturan
2. Tidak sesuai dengan Undang-undang/Peraturan
3. Sesuai tetapi menyimpan

Implementasi merupakan suatu cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Menurut sabatier dalam kadji (2008:28) Implementasi kebijakan adalah penerapan keputusan kebijakan dasar, yang mana didalam keputusan tersebut telah mengetahui masalah yang ingin diatasi, menyebutkan tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk melaksanakan kebijakannya.⁷ Maka dari itu implementasi tidak akan berjalan sebelum ditetapkannya sasaran dan tujuan dalam pembentukan kebijakan. Dengan kata lain implementasi kebijakan berlangsung setelah dibentuknya undang – undang dan anggaran untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut.

Dalam menjalankan implementasi kebijakan terdapat dua opsi yakni langsung menjadikannya dalam bentuk program atau membuat peraturan pelaksanaan. Kebijakan yang dapat diimplementasikan tanpa membuat peraturan pelaksanaan seperti instruksi presiden, keputusan kepala daerah, keputusan kepala dinas, dan lain – lainnya serta kebijakan yang membutuhkan kebijakan publik penjelas seperti undang – undang dan peraturan daerah. Berjalannya implementasi kebijakan dapat diamati secara jelas dengan dikeluarkannya kebijakan diturunkan ke program yang

⁷ Erwin Zubair Gobel & Ir Yosef P. Koton, *Pengelolaan Danau Limboto Dalam Presepektif Implementasi Kebijakan Publik* (Yogyakarta : Cv Budi Utama, 2017) Hlm : 31

kemudian diwujudkan menjadi proyek dan akhirnya berwujud kegiatan – kegiatan yang dapat dilakukan oleh masyarakat, pemerintah, atau gabungan keduanya.⁸

Dalam implementasi kebijakan terdapat Model proses pelaksanaan kebijakan, yang digunakan untuk menggambarkan suatu proses implementasi secara nyata dan sederhana dilihat dari tingkatan kerumitan yang dihadapi oleh pelaksana dalam menjalankan implementasikan kebijakan publik. Dengan adanya model implementasi maka yang mengimplementasikan kebijakan publik akan sadar bahwa terdapat patokan – potakan dalam proses implementasi. Model Van Meter dan Van Horn, merupakan model yang paling klasik. Model ini menggambarkan 6 hal yang membentuk hubungan antara kebijakan dengan hasil kebijakan yakni : 1) standar dan tujuan kebijakan 2) sumber kebijakan 3) komunikasi 4) karakteristik badan pelaksana 5) kondisi ekonomi, sosial, dan politik; serta yang terakhir 6) sikap para pelaksana.

Untuk dapat mengimplementasikan kebijakan terdapat persyaratan diantaranya : Telah menetapkan kebijakan yang dapat menyelesaikan masalah yang hendak ditanggulangi, memahami betul tujuan dan sasaran dalam pelaksanaan kebijakan, tugas- tugas dibuat secara terperinci dan diurutkan berdasarkan urutan yang tepat, pihak yang akan mengimplementasikan dapat mematuhi kebijakan yang telah dikeluarkan, tidak adanya pertentang dari pihak mana pun, baik yang tekena implementasi secara terbuka maupun tertutup, menentukan waktu pelaksanaan, memastikan sumber – sumber pendukung kegiatan tersedia, dan dapat membentuk komunikasi dan koordinasi yang baik sehingga kebijakan yang dikeluarkan tidak terjadi kesalahan⁹.

Negara melaksanakan implementasi kebijakan publik melalui badan pemerintah, hal ini dilakukan untuk melaksanakan salah satu tugas

⁸ Hayat Dkk, *Reformasi Kebijakan Publik Prespektif Makro Dan Mikro* (Jakarta : Kencana 2018), Hlm : 127

⁹ Hernimawati, *Model Implementasi Kebijakan Penantaan Reklame* (Surabaya: Cv Jakad Publishing 2018), Hlm : 37

pokoknya yakni memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Kebijakan merupakan salah satu wewenang pemerintah untuk membuat aturan yang berpihak kepada masyarakat yang tujuannya terciptanya kesejahteraan dan pemerintahan yang baik, terciptanya suatu perubahan dimasyarakat tentunya harus dibuat suatu kebijakan yang dapat mengatur ketertiban dan ketentraman masyarakat. Pemerintah yang mempunyai wewenang dalam membuat kebijakan tentunya harus memberikan suatu perubahan untuk meningkatkan kesejahteraan dan ketentraman masyarakat.

Makna siyasah yang terkenal dalam kalangan masyarakat bermakna politik terutama bagi kalangan yang mempelajarinya dibangku sekolah sampai perguruan tinggi islam. Siyasah disamakan dengan politik karena terdapat dalam uraian ayat – ayat al-qur'an, yang mana tentang politik secara sepintas berkaitan dengan kata hukum. Kata ini mulanya berarti “melarang atau menghalang-halangi” kata melarang disini bertujuan untuk melakukan perbaikan, dari kata ini terbentuk sebuah “hikmah” yang pada awalnya berarti kendali. Dari makna kata ini sejalan dengan arti kata siyasah yakni memerintah, mengatur, dan memimpin. Sedangkan definisi siyasah ialah serangkaian aturan yang diciptakan untuk menjaga ketertiban demi tewujudnya kemaslahatan sehingga terhindar dari kerusakan. Dengan kata lain siyasah mempunyai dua arti yang berkaitan satu sama lain yakni “ tujuan “ yang ingi dicapai melalui suatu proses dan “ cara “ untuk mecapai tujuan yang diinginkan.¹⁰

Siyasah merupakan bagian dari fiqih siyasah. Fiqih siyasah merupakan satu di antara aspek hukum islam yang membahas mengenai pengurusan dan pengaturan kehidupan masyarakat dalam bernegara demi terciptanya kemaslahatan,¹¹ dalam fiqih siyasah terdapat objek kajian, yang mana objek kajian ini membahas menganai aturan yang mengatur

¹⁰ Randi Muchariman Dan Helmi Al Djufri, *Siyasah Kebangsaan : Analisis Siklus Seratus Tahun Bangsa Indonesia (1928-2028) Dalam Perspektif Imam Al Ghazali Dan Ibnu Kaldun (Purwokwerto : Penulis Muda, 2016) Hlm 6*

¹¹ Muhammad Iqbal. *Fiqih Siyasah (Jakarta : Prenadamedia Grup 2014) Hlm*

hubungan antara lembaga negara dengan warga negara, warga negara dengan warga negara, lembaga negara dengan lembaga negara, dan negara dengan negara, baik itu hubungan yang bersifat internal maupun eksternal. Maka dari itu berkaitan dengan luasnya objek kajian fiqh siyasah, maka fiqh siyasah dibagi jadi beberapa bidang yaitu Fiqh siyasah maliyah (perekonomian), dusturiyah (perundang-undangan), dan dauliyah (hubungan internasional)

Fiqh siyasah dusturiyah membahas mengenai hubungan antara pemimpin, masyarakat, dan lembaga – lembaga negara demi terciptanya kemasalhatan dan terpenuhinya kebutuhan masyarakat. Yang membedakan siyasah dusturiyah dengan siyasah lainnya yakni siyasah dusturiyah berkaitan dengan pembentukan peraturan untuk mengatur bentuk negara, sistem pemerintaha, pembagian kekuasaan, hak – hak dasar warga negara, dan lain – lainnya. Dalam istilah modern disebut dengan hukum konstitusi, pada prinsipnya siyasah dusturiyah mengacau pada prinsip *nash* (Al-Qur'an dan Hadits), yang mana Al- Qur'an terdapat ayat – ayat berhubungan dengan prinsip – prinsip bernegara dan kehidupan bermasyarakat, sedangkan hadits berhubungan dengan perilaku Rasulullah dalam membuat kebijakan negara. Dan prinsip *jalb al-mashalih wa dar al-mafasid* (mengambil maslahat dan menolak mudharat), prinsip ini mempertimbangkan situasi serta kondisi masyarakat agar peraturan yang diciptakan sesuai dengan keinginan masyarakat, seperti adat kebiasaan yang berlaku dimasyarakat¹²

Berikut prinsip – prinsip siyasah dusturiyah yang terdapat pula dalam kaidah fiqh yakni :

1) Prinsip maslahat

Prinsip ini menjelaskan bahwa setiap kemaslhatan mempunyai tingkatan- tingkatan akan kebaikan, manfaat, beserta pahalanya. Maslahat dilihat dari sisinya terbagi menjadi

¹² Ali Akhbar Abaib Mas Rabbani Lubis, *Ilmu Hukum Dalam Simpul Siyasah Dusturiyah* (Yogyakarta : Semesta Aksara 2019) Hlm 13

tiga tingkatan yakni wajib dilaksanakan, sunnah dilaksanakan, dan mubah apabila dilaksanakan, begitupun sebaliknya dengan kemufسادatan. Tujuan dibuatnya suatu kebijakan tentunya untuk mendatangkan kemaslahatan ketika kebijakan itu diterapkan dalam masyarakat., dan harus diingat bahwa membuat kebijakan harus sinergi antara dunia dan akhirat agar mencapai tujuan utamanya. Apabila kebijakan pemimpin menghadapi mafsadah, maka yang harus dipilih mafsadah yang paling sedikit akibatnya, sedangkan apabila pemimpin dihadapkan maslhat dan mafsadah secara bersamaan maka yang harus dipilih yang maslhatnya yang lebih besar dampaknya, apabila sama kuat antara keduanya (maslhat dan mufسادah) maka yang dipilih ialah mengambil maslhat, karena menolak mafsadah sudah termaksud kemaslahatan. Adapun persyaratan kemaslhatan diantaranya :

- a) Kemaslahatan itu harus meyakinkan, artinya kebijakan untuk mencapai kemaslhatan harus diteliti secara cermat dan akurat agar tidak diragukan dan dapat mendatangkan manfaat dan terhindar dari mafasadah
- b) Kemaslahatan memberikan kemudahan bukan kesulitan, artinya kebijakan untuk mencapai kemaslahatan dapat dilaksanakan oleh pelaksana kebijakan
- c) Kemaslhatan mendatangkan manfaat untuk semua masyarakat¹³

2) Prinsip hak dan kewajiban warga negara

Prinsip ini menegaskan adanya persamaan hak dan kewajiban yang diterima oleh masyarakat didasarkan pada

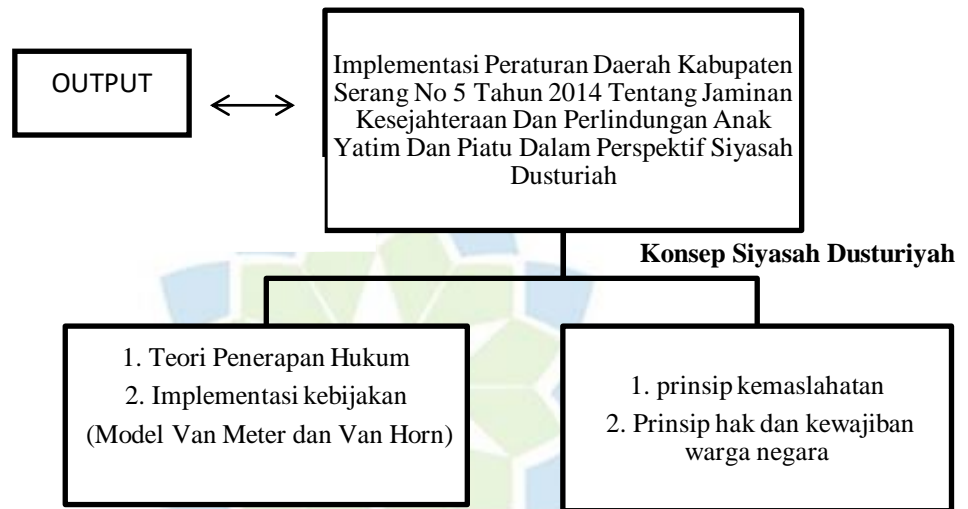
¹³.H.A.Djazuli, *Kaidah – Kaidah Fiqih : Kaidah – Kaidah Hukum Islam Dalam Menyelesaikan Masalah – Masalah Praktis* (Jakarta : Prenadamedia Grup 2006) Hlm 27-28

Ukhuwah Wathaniyah. Semua warga dijamin hak – hak dasarnya seperti jaminan kesejahteraan, perlindungan, berkumpul, berpolitik, kesehatan, pendidikan, dan hak – hak lainnya yang telah diatur dalam undang – undang. Dengan memperoleh haknya warga negara juga mempunyai kewajiban diantaranya kewajiban menaati pemimpin , namun apabila pemimpin memerintah untuk hal yang buruk maka boleh tidak diikuti. Pemimpin hanya ditaati apabila pemimpin menjalankan pemerintahan dengan baik dan benar, tetapi jika pemimpin tidak melaksanakannya, maka warga negara boleh untuk mematahinya.

Dengan demikian terdapat kewajiban lain yang wajib dilaksanakan oleh warga negara yakni membantu dan mendukung pemimpin, berarti warga negara dapat memberikan saran dan peringatan kepada pemimpin agar menjalankan tugasnya dengan baik dan benar. Sedangkan menurut Abu Al – A’la Al-Maududi tugas warga negara yakni mematuhi peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam batas yang tidak bertentangan dengan agama. Selain kaidah diatas terdapat pula hak dan kewajiban pemimpin juga hak dan kewajiban warga negara didalam Al-Qur’an dalam firman Allah dalam surat Al-A’araf ayat 85

Berasarkan teori – teori yang dipaparkan diatas, maka teori yang digunakan untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini menggunakan teori implementasi kebijakan publik dengan model berdasarkan arah kebijakannya dalam memaksimalkan pelaksanaan kesejahteraan dan perlindungan anak yatim dan piatu yang berkaitan dengan prinsip – prinsip siyasah dustruriyah yakni prinsip maslahat dan prinsip hak dan kewajiban warga negara sebagai tinjauan dalam implementasi peraturan daerah kabupaten serang nomor 5 tahun 2014 tentang jaminan kesejahteraan dan perlindungan anak yatim dan piatu.

Gambar 1.1
Skema Kerangka Pemikiran



Menurut penulis peraturan daerah kabupaten serang nomor 5 tahun 2014 tentang jaminan kesejahteraan dan perlindungan anak yatim dan piatu merupakan bagian dari siyasah dusturiah karena membahas mengenai peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk menciptakan kemaslhatan masyarakat, hal ini berkaitan dengan kebijakan publik, karena kebijakan diciptakan kemasalhatan anak yatim demi mendapatkan hak – hak mereka untuk hidup, tumbuh, dan berkembang secara maksimal. Dan untuk melaksanakan kebijakan publik dibutuhkan implementasi kebijakan, agar kebijakan dapat mencapai tujuan yang diinginkan dalam menjalankan implementasi dibutuhkan kerjasama, baik dari pemerintah, masyarakat, dan lembaga- lembaga social