

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia berdasarkan pembukaan UUD 1945 adalah negara yang berdasar hukum (*Rechtsstaat*) dalam arti negara pengurus (*Verzorgingsstaat*). Negara memiliki tugas untuk mewujudkan kesejahteraan hukum yang dicerminkan oleh pembentukan suatu hukum, oleh karenanya pembentukan suatu hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan menjadi sangat penting dan tak mungkin lagi dihindarkan untuk mengatur kesejahteraan masyarakat dalam berbagai bidang. Dalam tradisi hukum di negara-negara yang menganut sistem hukum *eropa continental (civil law)*, seperti Indonesia, keberadaan undang-undang adalah salah satu bentuk implementasi dari prinsip-prinsip negara hukum.¹ Dalam pasal 1 ayat (3) perubahan Keempat UUD 1945 menentukan: “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Ketentuan ini merupakan penegasan dari cita-cita *the founding father*, bahwa negara Indonesia yang dicita-citakan adalah sebagai suatu negara hukum (*rechtsstaat*) bukan negara yang didasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*).² Hal ini dapat dilihat bahwa hukum itu memiliki kekuatan untuk mengatur dan bersifat memaksa untuk masyarakat agar terciptanya kehidupan sosial yang baik.

Hukum adalah bagian dari perangkat kerja sistem sosial. Fungsi sistem sosial ini adalah untuk mengintegrasikan kepentingan anggota masyarakat, sehingga tercipta suatu keadaan yang tertib. Hal ini mengakibatkan bahwa tugas hukum adalah mencapai keadilan, yaitu keserasian antara nilai kepentingan hukum. Hukum itu dipandang secara fungsional, karena dapat melayani kebutuhan berbagai elemen untuk kelangsungan kehidupan sosial. Adapun tujuan hukum menurut Satjipto Rahardjo adalah menciptakan tata tertib di dalam

¹ Hamid S. Attamimi, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: KANISIUS (Anggota IKAPI), 2007), 1.

² Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijakan Pada Pemerintah Daerah*, (Yogyakarta: UII Press, 2005), 17.

masyarakat dan menjamin kepastian dalam perhubungan kemasyarakatan.³ Hukum itu diperlukan untuk penghidupan di dalam masyarakat demi kebaikan dan ketenteraman bersama.

Generasi penerus bangsa harus kuat, cerdas, kreatif, dan produktif. Salah satunya anak, jika anak terlahir sehat, tumbuh dengan baik dan didukung oleh pendidikan yang berkualitas maka mereka akan menjadi generasi yang menunjang kesuksesan pembangunan bangsa. Sebaliknya, jika anak terlahir dan tumbuh dalam situasi kekurangan gizi kronis, mereka akan menjadi anak kerdil (stunting). Anak merupakan asset masa depan yang menjadi bagian dari generasi muda sebagai salah satu sumber daya manusia yang mempunyai potensi dan penerus cita-cita perjuangan bangsa memerlukan pembinaan dan perlindungan dalam rangka menjamin pertumbuhan dan perkembangan fisik, mental, dan sosial secara utuh. Oleh karena itu, anak secara rohani, jasmani maupun sosial belum memiliki kemampuan untuk berdiri sendiri, maka menjadi kewajiban bagi generasi yang terdahulu untuk menjamin, memelihara, dan mengamankan kepentingan anak. Orang tua mempunyai peran penting bagi pertumbuhan anak untuk melindungi hak-haknya dalam tumbuh dan berkembang.

Negara Indonesia adalah negara dengan penduduk terbanyak yang berada di peringkat empat dunia. Tentunya, Indonesia mempunyai sumber daya manusia (SDM) dan sumber daya alam (SDA) yang melimpah, namun belum dikelola dengan baik. Disini pemerintah mempunyai peran penting dalam mengurus warga negaranya agar terjamin dalam kehidupannya. Salah satunya di bidang kesehatan, seperti isu gizi buruk yang telah terjadi sejak lama, apabila masalah ini tidak ditangani dengan serius oleh pemerintah maka dapat menyebabkan timbulnya penyakit yang serius, salah satunya stunting.

Stunting adalah masalah gizi kronis pada balita yang ditandai dengan tinggi badan yang lebih pendek dibandingkan dengan anak seusianya. Anak yang menderita stunting sensitive terhadap penyakit. Dampak stunting tidak hanya pada segi kesehatan tetapi juga mempengaruhi tingkat kecerdasan anak. Balita stunting termasuk masalah gizi kronik yang disebabkan oleh banyak faktor seperti kondisi

³ Ishaq, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), 6.

sosial ekonomi, gizi ibu saat hamil, kesakitan pada bayi, dan kurangnya asupan gizi pada bayi.⁴

Salah satu faktor utama tingginya masalah stunting di Indonesia adalah buruknya asupan gizi mulai di dalam kandungan sampai lahir hingga usia dua tahun. Kekurangan gizi pada dua tahun pertama dapat menyebabkan kerusakan otak permanen pada anak.⁵ Dengan demikian, kekurangan gizi tersebut tidak hanya mengancam perkembangan anak dan kesehatan fisik, juga dapat menyebabkan kemiskinan karena kerusakan otak dapat berpengaruh pada kecerdasan, yang mengakibatkan anak penderita stunting kesulitan mendapatkan pekerjaan. Anak stunting memiliki skor Intelligence Quotient (IQ) sebelas poin lebih rendah dibandingkan rata-rata skor IQ pada anak normal. Gangguan pertumbuhan fisik pada anak, akibat kekurangan gizi bila tidak mendapatkan intervensi sejak dini akan berlanjut hingga dewasa.⁶

Menurut Almatier, kekurangan gizi merupakan salah satu penyebab kesakitan dan kematian pada anak balita. Kekurangan gizi bisa disebabkan oleh kurangnya asupan gizi atau ketidakmampuan tubuh memetabolisir zat gizi. Status gizi kurang pada balita merupakan suatu gangguan yang disebabkan oleh dua faktor yaitu faktor primer dan faktor sekunder.⁷ Kekurangan gizi pun dapat disebabkan oleh ketidakmampuan orang tua dalam memberikan makanan yang layak bagi anak, faktor ekonomi pun dapat menjadi faktor kekurangan gizi.

Masalah gizi buruk bukan hal yang baru karena masalah stunting sudah ada sejak dahulu. Pemerintah hadir untuk memberikan perlindungan pada anak yang terkena penyakit stunting. Pemerintah telah melindungi hak anak seperti hak untuk hidup, hak sehat, hak untuk tumbuh kembang layaknya manusia pada umumnya sebagaimana yang diatur dalam konstitusi Pasal 28 B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 ditegaskan

⁴ Kementerian Kesehatan RI, *Pusdatin : Situasi Balita Pendek (Stunting) Di Indonesia*, (Kementerian Kesehatan RI 1, 2018), 2.

⁵ Soekidjo Notoatmodjo, *Kesehatan Masyarakat Ilmu dan Seni*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2007), 254.

⁶ Soekidjo Notoatmodjo, *Kesehatan Masyarakat Ilmu dan Seni*, 256.

⁷ Almatier S, *Prinsip Dasar Ilmu Gizi*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2011), 20.

bahwa: “Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi”.⁸

Negara menjunjung tinggi hak asasi manusia, termasuk di dalamnya hak asasi anak yang ditandai dengan adanya jaminan perlindungan dan pemenuhan hak anak. Dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang hak hidup anak seperti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, bahkan diatur pula dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Daerah pun hadir dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 20 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak Anak.

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak Pasal 1 Angka (1) menyatakan bahwa anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan.⁹ Anak merupakan hal yang sangat penting dalam keluarga, karena anak sebagai harapan dan menjadi penerus dalam keluarga yang mempunyai hak untuk mendapatkan kasih sayang dan perhatian dari orangtuanya. Kedudukan anak dalam negara adalah mendapat jaminan hukum berupa pencatatan kelahiran pada pelayanan registrasi umum tentang asal-usul kelahiran dan pemberian status kewarganegaraan demi kesejahteraan anak.¹⁰ Negara pun berhak hadir dalam memberikan perlindungan untuk anak dalam melakukan aktifitas di lingkungan masyarakat.

Dari pasal diatas dapat disimpulkan bahwa anak adalah tanggung jawab orang tua yang memberikan hak dan kewajiban pada anak. Kelangsungan hidup anak dari sejak lahir adalah kewajiban orang tua untuk memberikan asupan gizi yang cukup pada anak. Memberi ASI sampai dengan umur dua tahun itu penting karena kandungan ASI untuk anak penting. Anak mempunyai hak untuk mendapatkan kesehatan dan fasilitas kesehatan.

⁸ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28B Ayat 2

⁹ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak.

¹⁰ Perlindungan Anak Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak, Unicef, 2003.

Adapun di atur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 20 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak Anak dalam Pasal 26 dan Pasal 27, bahwa:

“ Kesehatan dan layanan kesehatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 huruf b dilaksanakan guna memastikan Anak mendapatkan pelayanan kesehatan yang komprehensif dan terintegrasi”

“Jaminan sosial layanan dan fasilitasi kesehatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 huruf c dilaksanakan guna memastikan Anak mendapat akses jaminan sosial dan fasilitasi kesehatan”

Dilihat dari pasal diatas, pemerintah hadir dalam permasalahan stunting yang di hadapi oleh Anak di Daerah Kabupaten Bandung. Pemerintah memberikan pelayanan kesehatan untuk anak yang kekurangan gizi. Peran pemerintah dalam menangani permasalahan ini sangat penting, karena apabila penyakit stunting ini dibiarkan dan semakin banyak anak yang menderita penyakit stunting akan berpengaruh pada masa depan bangsa. Penerus negara ini adalah anak bangsanya sendiri, maka apabila pemerintah tidak fokus dalam mengurus masalah gizi buruk ini banyak anak bangsa yang sakit secara fisik dan batin. Anak stunting pun mempunyai hak untuk mendapatkan fasilitas kesehatan yang layak dan jaminan sosial untuk kehidupan sehari-harinya.

Hasil Riset Kesehatan Dasar (Riskesdas) tahun 2007 menunjukkan prevalensi balita pendek di Indonesia sekitar 36,8%. Pada tahun 2010, terjadi sedikit penurunan menjadi 35,6%. Namun, prevalensi balita pendek kembali meningkat pada tahun 2013 yaitu menjadi 37,2%. Hasil Riset Kesehatan Dasar (Riskesdas) 2018 prevalensi stunting menunjukkan penurunan yang signifikan menjadi 30,8% atau sekitar tujuh juta balita di Indonesia menderita stunting. Berdasarkan data Riskesdas 2018 prevalensi stunting di Kabupaten Bandung mengalami penurunan menjadi 35,2% dari 40,7% (Riskesadas 2013). Prevalensi tersebut lebih tinggi dibandingkan dengan prevalensi stunting nasional 30,8% dan

prevalensi stunting provinsi 31,2%. Walaupun telah terjadi penurunan, stunting masih menjadi masalah gizi masyarakat yang berat.¹¹

Memperhatikan kondisi semakin banyaknya anak kurang gizi atau stunting berkembang di Kabupaten Bandung dengan memperhatikan hal-hal yang diamanatkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 20 Tahun 2016 Tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak Anak. Maka implementasinya perlu diperhatikan dan diteliti terkait dengan regulasi yang mengatur. Berdasarkan hal tersebut penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut dalam bentuk skripsi mengenai :

Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 20 Tahun 2016 Tentang Perlindungan Dan Pemenuhan Hak Anak Terhadap Permasalahan Stunting Dalam Tinjauan Siyasah Dusturiyah.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian di atas maka problem akademik ini adalah semua anak membutuhkan perlindungan dan pemenuhan hak dari pemerintah dan stunting adalah penyakit yang menyerang anak. Maka, stunting membutuhkan perlindungan dari pemerintah. Dengan pernyataan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan kebijakan perlindungan dan pemenuhan anak dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 20 Tahun 2016 Tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak Anak terhadap permasalahan stunting?
2. Bagaimana hukum kesehatan memberikan perlindungan dan hak anak dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 20 Tahun 2016 Tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak Anak?

¹¹ Dinas Kesehatan Kabupaten Bandung

3. Bagaimana tinjauan Siyasah Dusturiyah terhadap kebijakan dan program perlindungan hak anak dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 20 Tahun 2016 Tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak Anak?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mendeskripsikan pelaksanaan kebijakan perlindungan dan pemenuhan anak dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 20 Tahun 2016 Tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak Anak terhadap permasalahan stunting.
2. Untuk menjelaskan hukum kesehatan dalam memberikan perlindungan dan hak anak dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 20 Tahun 2016 Tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak Anak.
3. Untuk mengetahui tinjauan Siyasah Dusturiyah terhadap terhadap kebijakan dan program perlindungan hak anak dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 20 Tahun 2016 Tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak Anak.

D. Manfaat Hasil Penelitian

Adapun penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Akademik

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman terhadap ilmu pengetahuan di bidang hukum, khususnya hukum yang berkaitan dengan pemenuhan hak anak berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku di Indonesia. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan wawasan dan pengetahuan

bagi penulis khususnya agar penulis lebih memahami dengan baik mengenai pemenuhan hak anak terhadap permasalahan stunting.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan dan pengetahuan kepada masyarakat lain sehingga dapat dijadikan pedoman untuk para masyarakat khususnya untuk orang tua dalam hal melindungi hak anak.

E. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian merupakan penajaman spesifikasi sumbangan penelitian terhadap nilai manfaat praktis, juga sumbangan ilmiahnya bagi perkembangan ilmu.¹²

Penelitian dalam penulisan ini memiliki kegunaan dalam beberapa hal yaitu:

1. Kegunaan Teoritis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dasar, pedoman, landasan bagi penelitian lebih lanjut.
- b. Memberikan sumbangsih pemikiran mengenai pengembangan konsep ketatanegaraan khususnya terkait dengan perkembangan Siyash Dusturiyah tentang Peraturan Daerah.

2. Kegunaan Praktis¹³

- a. Bagi peneliti, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan pengetahuan dalam bidang Hukum Tata Negara, utamanya yang berkaitan dengan pelaksanaan peraturan daerah.
- b. Bagi masyarakat, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi tentang pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 20 Tahun 2016 Tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak Anak terhadap Permasalahan Stunting.

¹² Elvinaro Adianto, *Metodologi Penelitian untuk Public Relations*, (Bandung : Simbiosis Rekatama Media, 2010), 18

¹³ Suratman Fan Phillips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, (Bandung : Alfabeta, 2015), 104.

- c. Bagi instansi/pemerintah, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan (input) yang berguna dalam memberikan pertimbangan untuk pengambilan kebijakan, khususnya yang berkaitan dengan Perlindungan dan Pemenuhan Hak Anak terhadap Permasalahan Stunting.

F. Kerangka Pemikiran

Dalam implementasi ide negara hukum, undang-undang mempunyai kedudukan yang sangat strategis. Dalam negara hukum (*rechtsstaat*) modern, fungsi peraturan perundang-undangan bukan hanya memberikan bentuk kepada nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku dan hidup dalam masyarakat, dan undang-undang bukan hanya sekedar produk dari fungsi negara di bidang pengaturan. Sistem hukum continental mengutamakan hukum tertulis yang berupa peraturan perundang-undangan yang merupakan produk legislasi sebagai sendi utama sistem hukumnya. Karena itu, negara-negara yang berada dalam sistem continental selalu berusaha menyusun hukum-hukumnya dalam bentuk tertulis dalam suatu sistematika yang diupayakan selengkap mungkin dalam sebuah kitab undang-undang (kodifikasi), sehingga sering pula disebut dengan sistem hukum kodifikasi (*codified law*).¹⁴

Keberadaan undang-undang dalam suatu negara mempunyai kedudukan yang strategis dan penting, baik dilihat dari konsepsi negara hukum, hirarki norma hukum, maupun dilihat dari fungsi undang-undang pada umumnya. Dalam konsepsi negara hukum, undang-undang merupakan salah satu bentuk formulasi norma hukum dalam kehidupan bernegara. Dalam pandangan Paul Scholten, bahwa hukum itu ada di dalam perundang-undangan sehingga orang harus memberikan tempat yang tinggi kepadanya.¹⁵

Hans Nawiasky, dalam *Theori von Stufenordnung der Rechtsnormen* mengemukakan bahwa undang-undang (*Formell Gesetz*) berada di posisi tengah-

¹⁴ Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijakan Pada Pemerintah Daerah*, (Yogyakarta: UII Press, 2005), 20.

¹⁵ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006), 91.

tengah yang menjembatani antara Konstitusi atau Aturan Dasar/Aturan Pokok (*Staatsgrundgesetz*) dengan Aturan Pelaksana dan Aturan Otonom (*Verordnung & Autonome Satzung*). Karena materi muatan Konstitusi sebagai aturan dasar/pokok pada prinsipnya sangat terbatas pada hal-hal yang pokok dan mendasar, maka untuk bisa dilaksanakan secara actual perlu dirumuskan lebih lanjut dalam aturan-aturan umum yang jelas dan terperinci dalam bentuk undang-undang dan selanjutnya baru dijabarkan lebih teknis dan terperinci lagi dalam Aturan Pelaksana.¹⁶ Karena itu keberadaan Undang-Undang sangatlah penting karena merupakan penjabaran lebih lanjut dari Konstitusi.

Undang-undang itu dibentuk dan isi dari undang-undang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu Konstitusi. Dimana peraturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi, begitupun hukum yang lebih tinggi tidak boleh bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi lagi. Dalam sistem norma hukum Indonesia Undang-Undang menempati urutan ketiga dari jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan.

Sebagai daerah otonom, pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota, mempunyai wewenang untuk membuat peraturan daerah dan peraturan kepala daerah untuk menyelenggarakan urusan otonomi daerah dan beberapa tugas pembantuan yang dibutuhkan oleh daerah. Peraturan daerah ditetapkan oleh kepala daerah, setelah mendapat persetujuan bersama dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Muatan materi Peraturan Daerah adalah berisi penjabaran dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, namun dengan memperhatikan kebutuhan masing-masing daerah dan substansi materinya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan daerah memiliki hak yuridiksi setelah diundangkan dalam lembaran daerah, dan pembentukan peraturan daerah berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011

¹⁶ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, 95.

tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 15, yang secara garis besar mengatur tentang:¹⁷

- a. Kejelasan tujuan;
Bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan tertentu yang hendak dicapai.
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
Setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang.
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.
- d. Dapat dilaksanakan;
Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
Setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- f. Kejelasan rumusan;
Setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Keterbukaan.

¹⁷ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), 37.

Proses pembentukan peraturan perundang-undangan, mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasannya bersifat transparan dan terbuka. Agar seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Adapun Undang-Undang No. 12 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Pasal 6, materi muatan peraturan pemerintah mengandung asas:¹⁸

- a. Pengayoman;
Setiap materi muatan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Kemanusiaan;
Setiap materi muatan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara.
- c. Kebangsaan;
Setiap materi muatan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistic dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan RI.
- d. Kekeluargaan;
Setiap materi muatan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. Kenusantaraan;
Setiap materi muatan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
- f. Bhineka tunggal ika;
Setiap materi muatan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus, daerah dan budaya.

¹⁸ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, 37.

- g. Keadilan;
Setiap materi muatan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
Setiap materi muatan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang.
- i. Ketertiban dan kepastian hukum;
Setiap materi muatan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan;
Setiap materi muatan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.
- k. Asas-asas lain sesuai substansi perda yang bersangkutan.
 1. Dalam hukum pidana, misalnya asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah.
 2. Dalam hukum perdata, misalnya dalam hukum perjanjian, antara lain asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

Untuk mencapai maksud itu para pejabat di daerah-daerah membantu penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan kesejahteraan sosial melalui pembangunan daerah, karena daerah Indonesia terbagi dalam daerah yang bersifat otonom atau sifat daerah administrasi. Asas otonomi dan tugas pembantuan secara yuridis formal tercantum dalam Pasal 18 UUD 1945 berbunyi:¹⁹

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.

¹⁹ A. Rosyid Al-Atuk, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Malang: Setara Press, 2015), 5.

2. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, Bupati dan Wali Kota, masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota, yang dipilih secara demokratis.
5. Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
6. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tatacara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Ada 4 (empat) landasan dalam rangka pembuatan peraturan perundang-undangan di bidang pemerintahan daerah sebagai berikut:²⁰

1. Landasan Filosofis
Pandangan atau ide yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat dan kebijaksanaan (pemerintahan) dalam suatu rancangan perundang-undangan pemerintahan daerah. Contohnya adalah Pancasila menjadi dasar filsafat dan ideology negara, dimana peraturan pemerintahan daerah tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila.
2. Landasan Yuridis
Ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum bentuk pembuatan suatu peraturan pemerintahan daerah. Contohnya ada UUD 1945 yang menjadi

²⁰ A. Rosyid Al-Atuk, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, 10.

landasan yuridis untuk pembuatan undang-undang organik. Landasan yuridis ini ada tiga segi, yaitu:

- a. Landasan yuridis dari segi formal, yaitu landasan yuridis yang memberi kewenangan bagi instansi tertentu untuk membuat peraturan tertentu, misalnya Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 yang menjadi landasan yuridis dari segi formal bagi Presiden RI untuk membuat RUU tentang Pemerintahan Daerah.
 - b. Landasan yuridis dari segi material, yaitu landasan yuridis dari segi isi atau materi sebagai dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu, contohnya Pasal 18 UUD 1945 menjadi landasan yuridis dari segi material untuk membuat undang-undang organik tentang Pemerintahan Daerah (Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004)
 - c. Landasan yuridis dari segi teknis, yaitu landasan yang memberikan kewenangan bagi instansi tertentu untuk membuat peraturan tertentu mengenai tata cara pembentukan undang-undang tersebut, misalnya Pasal 22 A UUD 1945 dan UU Nomor 19 Tahun 2004 tentang Peraturan Perundang-undangan sebagai landasan yuridis dari segi teknis bagi DPR dan Presiden untuk membuat RUU tentang Pemerintahan Daerah.
3. Landasan Politis
Garis kebijaksanaan politik yang menjadi dasar bagi kebijaksanaan-kebijaksanaan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintahan negara dan pemerintahan daerah.
 4. Landasan Sosiologis

Garis kebijakan sosiologis yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijaksanaan-kebijaksanaan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintahan negara (pusat) dan pemerintahan daerah yang mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat.

Peraturan daerah berlaku setelah diundangkan dalam Lembaran Daerah. Oleh karena itu ada:²¹

- a. Peraturan Daerah diundangkan dalam lembaran daerah.
- b. Peraturan kepala Daerah diundangkan dalam Berita Daerah.
- c. Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati/Walikota atau peraturan lain dibawahnya dimuat dalam Berita Daerah.
- d. Pengundangan peraturan daerah dalam lembaran daerah dan peraturan daerah dalam berita daerah dilakukan oleh sekretaris daerah.
- e. Pemerintahan daerah wajib menyebarluaskan Perda yang telah diundangkan dalam lembaran daerah dan peraturan Kepala Daerah yang telah diundangkan dalam Berita Daerah.

Peraturan Daerah Nomor 20 Tahun 2016 Tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak Anak ini dibuat karena adanya kepentingan daerah yang dibuat untuk masyarakatnya sesuai dengan kebutuhan daerahnya. Perda ini hadir untuk menjamin hak dan perlindungan yang didapatkan oleh anak. Setelah diterbitkan perda ini, maka selanjutnya adalah melihat bagaimana implementasi perda ini dapat berjalan di masyarakat.

Implementasi digunakan untuk memahami hal-hal yang seharusnya terjadi pada suatu hukum yang telah diterbitkan, apakah peraturan itu berjalan dengan semestinya atau tidak berjalan. Adapun tujuan dari implementasi itu adalah sebagai bahan analisis sejauh mana peraturan itu terlaksana dan alasan yang menyebabkan suatu aturan terlaksana atau bahkan peraturan itu dapat menjadi gagal. Implementasi pun dapat berdampak positif panjang bagi kehidupan masyarakat.

Implementasi kebijakan terhadap suatu produk perundang-undangan tertentu, seakan-akan merupakan sesuatu yang dianggap sangat sederhana. Padahal, pada tingkat implementasi inilah suatu produk hukum dapat diaktualisasikan untuk tercapainya tujuan yang ingin dikehendaki oleh hukum itu sendiri. Suatu kebijakan adalah tindakan yang diambil dengan penuh kearifan,

²¹ Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Pustaka Bani Quraisy, 2005), 15.

serta diperlukan sikap konsisten dan komitmen terhadap tujuan awal. Implementasi suatu kebijakan sesungguhnya tidak hanya sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur rutin melalui saluran-saluran birokrasi belaka, melainkan lebih dari itu dalam mengimplementasikan kebijakan yang menyangkut kompleksitas, keputusan siapa, mendapat apa dari suatu kebijakan. Pemenuhan sumber daya dimaksud dapat berupa sarana, prosedur dan lainnya yang mendukung implementasi secara efektif. Bahkan menurut Grindle (1980) bahwa untuk keseluruhan proses penerapan kebijakan baru dapat dimulai apabila tujuan dan sasaran yang bersifat umum telah diperinci. Program aksi telah dirancang dan sejumlah sumber daya telah dialokasikan.²²

Implementasi memang mudah dipahami secara abstrak dan seolah-olah dapat dilaksanakan, padahal dalam praktik pelaksanaannya senantiasa menuntut adanya ketersediaan sumber daya (sumber-sumber kebijakan) sebagai kondisi yang dibutuhkan untuk menjamin kelancaran implementasi kebijakan. Implementasi diperlukan faktor komunikasi sumber, kecenderungan atau tingkah laku, serta struktur birokrasi. Adanya kurangberhasilan dalam implementasi kebijakan yang sering dijumpai, antara lain dapat disebabkan adanya keterbatasan sumber daya, struktur yang kurang memadai dan kurang efektif, serta komitmen yang rendah di kalangan pelaksana. Dalam hal pentingnya implementasi kebijakan ditegaskan pula oleh Udodji bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada perbuatan kebijakan itu sendiri. Suatu kebijakan hanya merupakan rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.²³

Menurut Lester dan Stewart mengatakan dalam buku yang sama bahwa Implementasi kebijakan merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan tehnik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.²⁴

²² Siswanto, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), 83.

²³ Siswanto, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, 82.

²⁴ Budi Winarno, *Kebijakan Publik Teori dan Proses*, (Yogyakarta: Media Pressindo, 2007), 16.

Implementasi merupakan pelaksanaan dari hal-hal yang telah diputuskan oleh legislatif atau para pengambil keputusan, seolah-olah tahapan ini kurang berpengaruh. Akan tetapi pada kenyataannya, tahapan implementasi menjadi sangat penting, karena suatu kebijakan tidak bisa apa-apa jika tidak dapat dilaksanakan dengan baik dan benar. Dengan kata lain, implementasi merupakan tahap suatu kebijakan dilaksanakan secara maksimal dan dapat mencapai tujuan kebijakan itu sendiri.

Maka dari itu, implementasi ini perlu digunakan karena dapat membantu apakah pelaksanaan dalam peraturan daerah ini sudah dijalankan dengan baik atau masih kurang. Implementasi ini adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah kepada kelompok sasaran sebagai upaya untuk mewujudkan kebijakan di kehidupan bermasyarakat.

Perlindungan anak adalah usaha yang dilakukan untuk menciptakan kondisi agar anak dapat melaksanakan hak dan kewajibannya demi perkembangan dan pertumbuhan anak secara wajar baik fisik, mental, dan sosial. Perlindungan anak merupakan perwujudan adanya keadilan dalam suatu masyarakat, dengan demikian perlindungan anak diusahakan dalam berbagai bidang kehidupan bermasyarakat. Perlindungan hak anak pada hakikatnya menyangkut langsung pengaturan dalam perundang-undangan. Kebijaksanaan, usaha dan kegiatan yang menjamin terwujudnya perlindungan hak anak didasarkan atas pertimbangan bahwa anak-anak merupakan golongan yang rawan, disamping karena adanya golongan anak-anak yang mengalami hambatan dalam pertumbuhan dan perkembangannya, baik rohani, jasmani maupun sosial.²⁵

Anak merupakan keturunan manusia yang masih kecil dan belum mandiri. Dalam Konvensi Hak Anak, yang dimaksud dengan anak adalah setiap orang yang belum mencapai usia 18 tahun. Pengertian anak atau kedudukan anak yang ditetapkan menurut UUD 1945 terdapat pada Pasal 34. Pasal ini memberi makna anak sebagai subjek hukum dari sistem hukum nasional, yang harus dilindungi,

²⁵ Maidin Gultom, *Perlindungan Hukum terhadap Anak dalam Sistem Peradilan Pidana Anak di Indonesia*, (Bandung: Refika Aditama, 2008), 34.

dipelihara dan dibina untuk mencapai kesejahteraan anak. Pengertian ini melahirkan hak-hak yang harus diperoleh anak dari masyarakat maupun negara.²⁶

Ada empat prinsip mengenai perlindungan anak yang terkandung Konvensi Hak Anak, yakni:²⁷

1) Prinsip Non-Diskriminasi

Artinya semua hak yang diakui dan terkandung dalam Konvensi Hak Anak harus diberlakukan kepada setiap anak tanpa perbedaan apapun. Prinsip ini tertuang dalam Pasal 2 Konvensi Hak Anak, yakni:

“Negara-negara peserta akan menghormati dan menjamin hak-hak yang diterapkan dalam konvensi ini bagi setiap anak yang berada dalam wilayah hukum mereka tanpa diskriminasi dalam bentuk apapun, tanpa memandang ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pandangan politik atau pandangan-pandangan lain, asal-usul kebangsaan, etnik atau sosial, status kepemilikan, cacat atau tidak, kelahiran atau status lainnya baik dari si anak sendiri atau dari orang tua atau walinya yang sah” (Ayat 1)

“Negera-negara peserta akan mengambil semua langkah yang perlu untuk menjamin agar anak dilindungi dari semua bentuk diskriminasi atau hukuman yang didasarkan pada status, kegiatan, pendapat yang dikemukakan atau keyakinan dari orang tua anak, walinya yang sah, atau anggota keluarga” (Ayat 2)

2) Prinsip yang Terbaik Bagi Anak

Yaitu bahwa dalam semua tindakan yang menyangkut anak yang dilakukan oleh lembaga-lembaga kesejahteraan sosial pemerintah atau badan legislative. Maka dari itu, kepentingan yang terbaik bagi anak harus menjadi pertimbangan utama (Pasal 3 ayat 1)

²⁶ Dede Kania, *Hak Asasi Manusia Dalam Realitas Sosial*, (Bandung: Manggu Makmur Tanjung Lestari, 2018), 231.

²⁷ Dede Kania, *Hak Asasi Manusia Dalam Realitas Sosial*, 235-236.

3) Prinsip atas Hak Hidup, Kelangsungan dan Perkembangan Anak

Yakni bahwa negara-negara peserta mengakui bahwa setiap anak memiliki hak yang melekat atas kehidupan (Pasal 6 ayat 1). Disebutkan juga bahwa negara-negara peserta akan menjamin sampai batas maksimal kelangsungan hidup dan perkembangan anak (Pasal 6 ayat 2)

4) Prinsip Penghargaan Terhadap Pendapat Anak

Maksudnya bahwa pendapat anak, terutama jika menyangkut hal-hal yang mempengaruhi kehidupannya, perlu diperhatikan dalam setiap pengambilan keputusan. Prinsip ini tertuang dalam Pasal 12 ayat (1) Konvensi Hak Anak, yaitu:

“Negara-negara peserta akan menjamin agar anak-anak yang mempunyai pandangan sendiri akan memperoleh hak untuk menyatakan pandangan-pandangannya secara bebas dalam semua hal yang mempengaruhi anak, dan pandangan tersebut akan dihargai sesuai dengan tingkat usia dan kematangan anak.”

Adapun anak diatur dalam Al-Qur'an Surat Al-Isro ayat 70, yang berbunyi:

وَلَقَدْ كَرَّمْنَا بَنِي آدَمَ وَحَمَلْنَاهُمْ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ وَرَزَقْنَاهُمْ مِنَ الطَّيِّبَاتِ
وَفَضَّلْنَاهُمْ عَلَى كَثِيرٍ مِّمَّنْ خَلَقْنَا تَفْضِيلًا

Artinya: “Dan sesungguhnya, Kami telah muliakan anak-cucu Adam, dan Kami angkut mereka di darat dan di laut, dan Kami beri mereka rezeki dari yang baik-baik dan Kami lebihkan mereka di atas banyak makhluk yang Kami ciptakan dengan kelebihan yang sempurna.”

Dapat dilihat dari ayat diatas, anak adalah makhluk yang diciptakan sempurna oleh Allah SWT. Maka anak yang memiliki kekurangan pun dinggap

sempurna, tanpa terkecuali anak yang mengalami stunting, mereka sempurna atas dirinya meskipun mempunyai kekurangan fisik yang berbeda dengan anak yang seumurnya. Maka dari itu, anak stunting pun perlu perlindungan yang diberikan oleh pemerintah. Dapat dilihat pula prinsip perlindungan anak diatas, bahwa negara menjamin kelangsungan hidup warga negaranya.

Siyasah dusturiyah adalah bagian fiqh siyasah yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam hal ini juga dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut. Di samping itu, kajian ini juga membahas konsep negara hukum dalam siyasah dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi.²⁸

Permasalahan di dalam Fiqh Siyasah Dusturiyah adalah hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Fiqh siyasah dusturiyah biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.

تَصَرُّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَةِ مَنُوطٌ بِالْمَصْلَحَةِ

“Kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya bergantung kepada kemaslahatan”

Kaidah ini memberikan pengertian, bahwa setiap tindakan atau suatu kebijaksanaan para pemimpin yang menyangkut dan mengenai hak-hak rakyat dikaitkan dengan kemaslahatan rakyat banyak dan ditujukan untuk mendatangkan suatu kebaikan. Sebab pemimpin adalah pengemban amanah penderitaan rakyat (umat) dan untuk itulah ia ditunjuk sebagai pemimpin serta harus pula memperhatikan kemaslahatan rakyat.

²⁸ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. (Jakarta, Prenadamedia Group. 2014), 177.

Selain itu berdasarkan kaidah ini pula, seorang pemimpin dalam mengambil kebijaksanaan-kebijaksanaan terhadap sesuatu yang berhubungan dengan rakyat, tidak boleh menyimpang dari prinsip-prinsip syari'at Islam, sehingga andaikata penguasa menetapkan seorang yang *fasiq* untuk menjadi imam shalat pun, menurut hukum tidak dibenarkan. Adapun hadits siyasa yang berbunyi:

عَنِ ابْنِ عُمَرَ عَنِ النَّبِيِّ قَالَ : كُلُّكُمْ رَاعٍ وَكُلُّكُمْ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ فَلَا مَأْمُومٍ عَلَى النَّاسِ رَاعٍ وَهُوَ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ وَالرَّجُلُ رَاعٍ عَلَى أَهْلِ بَيْتِهِ وَهُوَ مَسْئُولٌ عَنْهُمْ (متفق عليه)

“Dari Ibnu Umar R.A, telah bersabda Nabi SAW, setiap kamu itu adalah pemimpin dan setiap pemimpin itu bertanggung jawab atas yang dipimpinnya. Seorang imam yang menjadi pemimpin rakyat bertanggung jawab terhadap rakyatnya dan setiap suami bertanggung jawab atas rumah tangganya.”
(Muttafaq Alaih)

Hadits diatas menjelaskan bahwa seorang pemimpin itu harus bertanggung jawab terhadap semua rakyatnya tanpa terkecuali adalah anak. Anak pun menjadi tanggung jawab pemimpin dalam hal perlindungan dan pemenuhan hak anak tersebut. Bagaimana seorang anak yang sakit mendapat pelayanan kesehatan yang baik dan tidak ada perbedaan dalam tindakannya.

Banyak contoh yang berhubungan dengan kaidah tersebut yaitu setiap kebijakan yang *mashlahah* dan bermanfaat bagi rakyat maka itulah yang harus direncanakan, dilaksanakan, diorganisasikan, dan dinilai/dievaluasi kemajuannya. Sebaliknya, kebijakan yang mendatangkan *mafsadah* dan memudaratkan terhadap rakyat, itulah yang harus disingkirkan dan di jauhi.

Secara umum sesungguhnya kaidah ini sudah termasuk dalam kandungan hadis Nabi: *“Masing-masing dari kamu adalah pengembala (pemimpin), dan tiap-tiap pengembala (pemimpin) dimintai pertanggung jawaban atas pengembalaanya(kepemimpinannya)”*

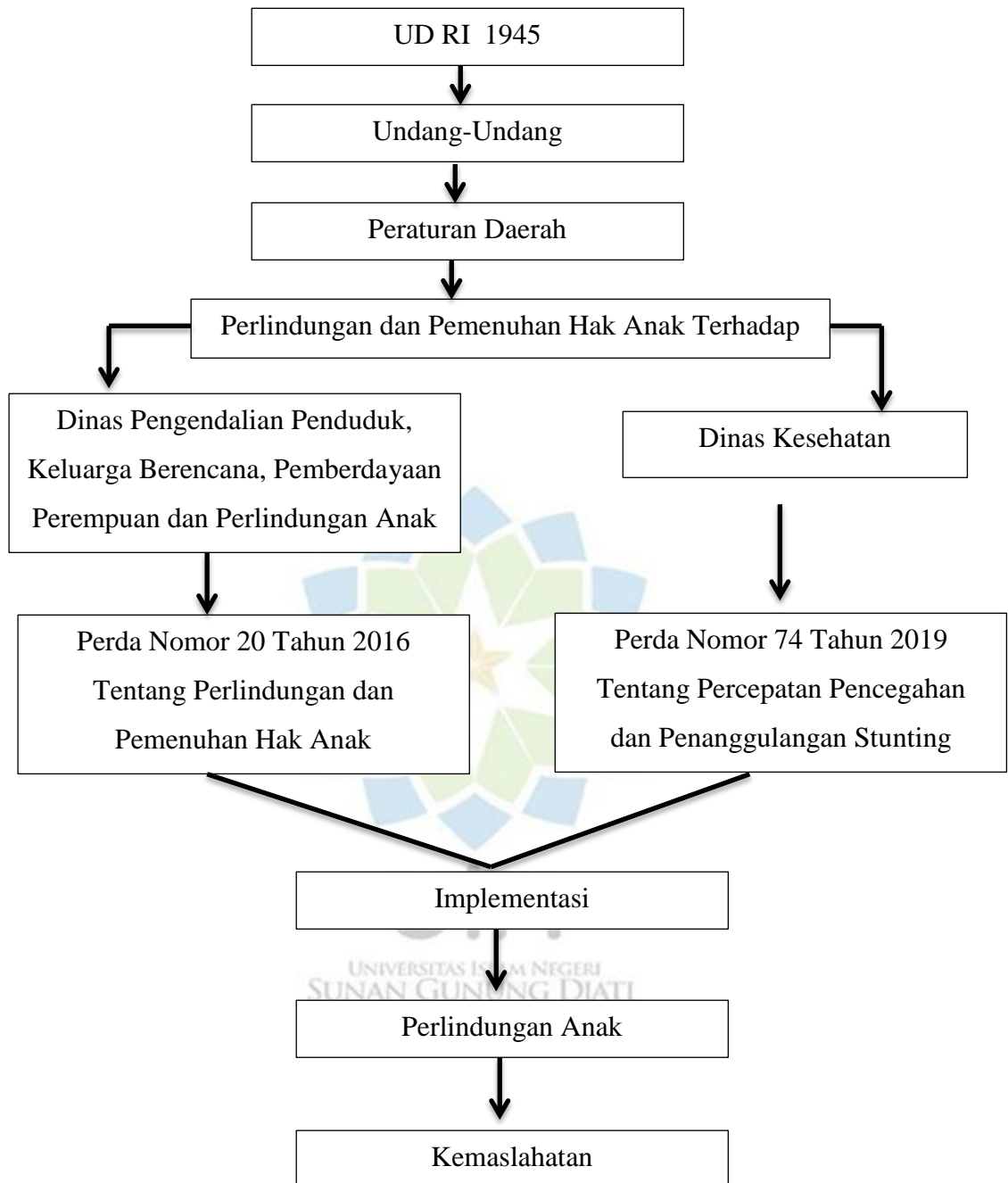
Adapun mengenai hak-hak rakyat, Abu A'la al Maududi menyebutkan bahwa hak-hak rakyat itu adalah:

- a. Perlindungan terhadap hidupnya, hartanya dan kehormatannya;
- b. Perlindungan terhadap kebebasan pribadi;
- c. Kebebasan menyatakan pendapat dan berkeyakinan; dan
- d. Terjamin kebutuhan pokok hidupnya, dengan tidak membedakan kelas dan kepercayaan.²⁹

Dilihat dari hak-hak rakyat seperti diatas, maka bahwa seluruh masyarakat itu mempunyai hak-hak yang harus dilindungi dan dihormati oleh negara maupun oleh sesama masyarakatnya. Mereka mempunyai hak yang sama tanpa perlu dibeda-bedakan. Salah satunya kesehatan, rakyat berhak mendapatkan haknya dalam terjaminnya kesehatan diri mereka dari penyakit berbahaya yang dapat mengancam hidupnya.



²⁹ A. Djazuli, *Fiqh Siyasah*, (Bandung: Prenada Media, 2003), 73.



Skema 1.1

Skema Kerangka Pemikiran