

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Anak merupakan bagian yang sangat penting dalam suatu negara, yang sangat erat kaitannya dengan kelangsungan hidup suatu masyarakat. Dengan melindungi anak berarti kita menyelamatkan masa depan bangsa dan negara, begitu besarnya peran anak dalam suatu negara, sehingga mereka bertanggung jawab terhadap keberlangsungan bangsa dan negara, untuk itu negara wajib untuk menjamin setiap anak mempunyai kesempatan yang sebesar-besarnya untuk tumbuh dan berkembang secara optimal, baik jasmani, rohani, maupun sosial.

Pemerintah harus mengupayakan kesejahteraan Masyarakat termasuk kesejahteraan anak-anak yang merupakan asset bangsa yang akan mengemban masa depan bangsa.¹ Perlindungan anak merupakan suatu bentuk perlindungan terhadap kesejahteraan anak baik dari segi kebutuhan hidup, perlindungan dari lingkungan dan perlindungan masa depan anak itu sendiri. Perlindungan anak merupakan salah satu upaya untuk mencapai keadilan dalam suatu masyarakat, sehingga perlindungan tersebut harus dicapai untuk meningkatkan kesejahteraan dalam masyarakat.²

Pancasila sebagai dasar negara Indonesia menjadi pedoman hidup bagi seluruh warga negara Indonesia. Kehadiran negara sebagai organisasi tertinggi untuk mewujudkan keadilan serta kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya. Keadilan dan kesejahteraan ini dicantumkan dalam Pancasila sila kelima yang berbunyi “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”, ini berarti tidak boleh ada ketimpangan sosial antara masyarakat Indonesia. Keadaan saat ini banyak di jumpai kelompok-kelompok kurang sejahtera dan di bawah garis kemiskinan. Kementerian Sosial (Kemensos) mencatat jumlah anak terlantar di Indonesia sebanyak 67.368 orang pada tahun 2020.

¹ Abdullah Nashih Ulwan, *Pendidikan Anak Dalam Islam*, (Jakarta: Khatulistiwa Press, 2015), h. 1.

² Arif Gosita, *Masalah Perlindungan Anak*, (Yogyakarta: Pressindo, 1989), h. 18.

Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat menjelaskan: “Bahwa tujuan dibentuknya pemerintah negara Republik Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”. Terdapat salah satu tujuan negara yang termuat dalam alinea keempat yaitu “memajukan kesejahteraan umum”.³ Berdasarkan tujuan negara, maka dapat dikatakan bahwa negara dapat dijadikan sebagai alat untuk bertindak demi kepentingan rakyat sehingga tujuan menyejahterakan rakyat dapat tercapai. Dalam memajukan kesejahteraan umum, pemerintah bertanggung jawab untuk menjamin hak-hak seluruh warga negara di semua tingkatan, termasuk hak-hak warga negara yang menghadapi permasalahan sosial seperti kemiskinan dan anak terlantar.

Indonesia sebagai sebuah negara memiliki tugas dan fungsinya, seperti yang dikutip oleh Asep A. Sahid Gatara dari pendapatnya Miriam Budiardjo mengemukakan mengenai empat fungsi negara. Salah satu fungsi negara yaitu mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya.⁴ Kesejahteraan dan kemakmuran rakyat ini tidak pandang usia, latar belakang, ras, agama, suku atau hal lainnya. Semua warga negara berhak mendapatkan pelayanan dan perlindungan dari negara. Menyejahterakan bagi yang kurang sejahtera dan menjaga kesejahteraan bagi yang sudah sejahtera.

Indonesia yang merupakan negara yang menganut konsep kesejahteraan (*welfare state*) telah menjamin hak-hak anak terlantar sebagaimana diatur dalam konstitusi negara, sebagaimana tercantum dalam Pasal 34 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa:

“Fakir miskin dan anak-anak terlantar diurus oleh negara”.

³ Pemerintah RI, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Setia Kawan, 2008), h. 2.

⁴ Deddy Ismatullah dan Asep A. Sahid Gatara, *Ilmu Negara dalam Multi Perspektif: Kekuasaan, Masyarakat, Hukum dan Agama*, (Bandung: CV. Pustaka Setia) h. 90.

Berdasarkan ketentuan Pasal 34 Ayat (1) maksudnya “dipelihara oleh negara”. Artinya pemerintah mempunyai tanggung jawab untuk mengurus masyarakat miskin dan anak-anak terlantar, yang akan dijaga dan dirawat oleh negara. Makna pasal ini dijadikan pedoman dalam memberikan hak konstitusional kepada anak terlantar dan seluruh warga negara yang tergolong miskin untuk dilindungi dan dijamin keberlangsungan hidupnya oleh negara.⁵ Dan dalam pasal tersebut juga jelas bahwa negara mempunyai tanggung jawab untuk melindungi seluruh warna negara (termasuk anak) dan harus berupaya mencapai kesejahteraan umum untuk mencapai keadilan. Untuk itu perlu diadalam penyelenggaraan sosial di daerah yang terencana, terarah, berkesinambungan, dan berkelanjutan untuk meningkatkan kesejahteraan sosial penyandang masalah kesejahteraan sosial baik perorangan, keluarga, maupun kelompok masyarakat serta meningkatkan peran potensi dan sumber kesejahteraan masyarakat.⁶

Anak mempunyai kedudukan yang penting dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara karena anak merupakan tunas yang akan tumbuh dan berkembang untuk menjadi bagian dari generasi penerus bangsa dalam mewujudkan cita-cita bangsa. Sebagai generasi penerus, anak sudah selayaknya dirawat, dibina dan ditingkatkan kesejahteraannya agar dapat tumbuh dan mengembangkan kepribadian serta ketrampilan dan kemampuannya dalam memenuhi peran dan fungsi kehidupan sesuai dengan usianya.⁷ Namun seiring berkembangnya globalisasi, banyak permasalahan sosial yang terjadi di sebagian besar wilayah perkotaan, khususnya di wilayah Kota Sukabumi. Salah satu diantaranya adalah masalah anak terlantar.

⁵ Muhammad Erwin, *Pendidikan Kewarganegaraan Republik Indonesia*, (Bandung: PT. Refika Aditama, 2010), h. 155.

⁶ Pemerintah Kota Sukabumi, *Peraturan Daerah Kota Sukabumi Nomor 06 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial*, (Sukabumi: DPRD Kota Sukabumi, 2016), h. 1.

⁷ Ingata Khaizu, *Upaya-Upaya Perlindungan terhadap Anak Terlantar*, (Jakarta: Fakultas Hukum UI, 2021), h. 28.

Menurut Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 anak adalah seseorang yang belum berumur 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan. Seorang anak dikatakan terlantar bukan hanya tidak lagi memiliki kedua orang tuanya, namun terlantar juga dapat diartikan ketika hak anak untuk tumbuh dan berkembang secara wajar (seperti perhatian penuh kasih sayang dari orang tua, kebutuhan jasmani dan rohani), hak atas pendidikan layak mendapatkan pendidikan minimal sembilan tahun, pengembangan diri, menyatakan pendapat dan pemikiran, akses terhadap taman bermain dan rekreasi, serta hak untuk memperoleh pelayanan kesehatan yang memadai. Faktor anak terlantar disebabkan oleh kelalaian, kurangnya pemahaman, ketidakmampuan atau kesengajaan orang tua, serta faktor ekonomi sehingga anak tersebut menghabiskan waktunya di luar atau di jalanan.⁸

Kehidupan Masyarakat kota sangat memprihatinkan dengan maraknya kehidupan anak terlantar/anak jalanan, gelandangan dan pengemis yang berkeliaran di persimpangan jalan serta padatnya lalu lintas yang tidak memperhatikan keselamatannya. Perbedaan yang signifikan dalam pembangunan secara fisik yang tidak diimbangi dengan perkembangan moral bangsa akan berakibat pada rusaknya tatanan kehidupan masyarakat itu sendiri. Peningkatan pendidikan secara sektoral sangat diperlukan untuk mengangkat citra bangsa di dunia internasional. Munculnya suatu bangsa ditandai dengan kepedulian masyarakat terhadap kehidupan anak-anak terlantar yang semakin hari semakin meningkat.

Perlindungan anak diatur dalam Undang-Undang Nomor 35 tahun 2014, peraturan ini mengatur bahwa negara memberikan jaminan terhadap pemenuhan hak anak untuk hidup, tumbuh, berkembang, berpartisipasi, dan mendapatkan perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi dalam kehidupan masyarakat, hal ini dilakukan untuk mencapai kesejahteraan anak dan hak asasi manusia.

⁸ Pemerintah RI, *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak*, (Jakarta: DPR RI, 2002).

Pasal 21 Ayat (4) berbunyi “Untuk menjamin pemenuhan Hak Anak dan melaksanakan kebijakan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah Daerah wajib dan bertanggung jawab melaksanakan dan mendukung kebijakan nasional dalam penyelenggaraan Perlindungan Anak di daerah”.⁹ Pasal ini menjelaskan bahwa dalam pelaksanaannya, pemerintah daerah mempunyai peran dalam mewujudkan perlindungan anak di setiap daerah.

Hal ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 yang menyatakan bahwa pemerintah daerah dapat membuat peraturan daerahnya sendiri sebagai landasan hukum pelaksanaan otonomi daerah. Dalam membuat peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan harus mengutamakan kepentingan masyarakat daerah.

Adapun mengenai kemaslahatan, pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menjalankan perannya di daerah. Salah satunya adalah kebijakan yang dituangkan dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, dan telah diadopsi dengan peraturan turunannya di daerah, khususnya di Kota Sukabumi, yaitu Peraturan Daerah Nomor 06 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial. Dengan dikeluarkannya peraturan daerah ini diharapkan dapat menjamin kesejahteraan, melindungi hak-hak anak, meningkatkan kualitas dan ketahanan sosial, serta meningkatkan kesadaran pemerintah dan masyarakat dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial anak terlantar.

Salah satu masalah sosial yang menimpa Kota Sukabumi adalah sering kita melihat anak-anak jalanan di pinggiran lampu merah atau lampu lalu lintas sedang mengemis dan mengamen di jalan untuk mencari uang. Fenomena yang terjadi setiap hari seperti ini sangat mengkhawatirkan Kota Sukabumi. Kehadiran anak-anak terlantar yang terlihat di jalanan

⁹ Pemerintah RI, *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Pasal 21 Ayat 4* (Jakarta: DPR RI, 2014).

merupakan masalah yang perlu mendapat perhatian serius dari berbagai pihak khususnya pemerintah daerah Kota Sukabumi.

Pemerintah Daerah Kota Sukabumi memiliki kewajiban dan tanggung jawab terhadap anak terlantar di Kota Sukabumi untuk menyelenggarakan kesejahteraan sosial bagi masyarakat di Kota Sukabumi secara terencana, terarah, berkesinambungan, dan berkelanjutan yang diarahkan pada peningkatannya kesejahteraan sosial baik perseorangan, keluarga, dan kelompok masyarakat, serta peningkatan peran potensi dan sumber kesejahteraan sosial.¹⁰

Dinas Sosial merupakan lembaga yang mempunyai peranan penting dalam pembangunan daerah dan penanggulangan kemiskinan, melaksanakan pelayanan dan pemberdayaan rehabilitasi sosial bagi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS). Selain itu Dinas Sosial juga melaksanakan perannya sebagai pelaksana daerah dibidang sosial untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah dan melakukan Upaya mengatasi permasalahan sosial guna meningkatkan kualitas hidup Masyarakat.

Pemerintah Kota Sukabumi mempunyai kebijakan terkait dengan permasalahan sosial tersebut yaitu Peraturan Daerah Nomor 06 tahun 2016 tentang penyelenggaraan kesejahteraan sosial, dalam Pasal 2 dijelaskan isi penyelenggaraan kesejahteraan sosial di Kota Sukabumi meliputi;

Pemberdayaan sosial, rehabilitasi sosial, dan perlindungan dan jaminan sosial. Rehabilitasi sosial untuk: penyandang cacat fisik dan mental, tuna susila, gelandangan, pengemis, mantan penderita kronis, mantan narapidana, korban kekerasan, korban bencana, korban perdagangan orang, anak terlantar dan berkebutuhan khusus.

Peraturan ini menjadi landasan bagi pemerintah kota Sukabumi untuk meminimalisir sebab akibat anak terlantar. Mengingat keberadaan anak terlantar cenderung membahayakan dirinya sendiri dan atau orang lain

¹⁰ Pemerintah Kota Sukabumi, *Peraturan Daerah Kota Sukabumi Nomor 06 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial*, (Sukabumi: DPRD Kota Sukabumi, 2016), h. 1.

dan ketentraman di tempat umum serta kemungkinan mereka menjadi sasaran eksploitasi dan tindak kekerasan.

Dalam Peraturan Menteri Sosial Nomor 04 Tahun 2020 tentang Rehabilitasi Sosial Dasar Bagi Anak Terlantar, diatur secara terperinci mengenai langkah-langkah yang akan dilakukan pemerintah daerah dalam membina dan mengatasi masalah anak terlantar. Dalam pelaksanaan langkah-langkah penyelenggaraan kesejahteraan sosial tersebut tidak berjalan dengan mudah dan sesuai dengan yang diharapkan atau dicita-citakan dalam peraturan daerah tersebut. Di sisi lain, Pemerintah Kota Sukabumi juga akan menghadapi tantangan yang dapat menjadi kendala dalam proses mengimplementasikan peraturan daerah tersebut.

Tabel 1.1.¹¹
Jumlah Anak Terlantar di Kota Sukabumi tahun 2022

No.	Kecamatan	Jumlah Anak Terlantar
1.	Gunungpuyuh	34
2.	Cikole	66
3.	Citamiang	22
4.	Warudoyong	10
5.	Baros	22
6.	Lembursitu	20
7.	Cibeureum	90
Jumlah		264

Menurut hasil wawancara yang telah dilakukan pada tanggal 14 Februari 2022 bersama pak Anto (Ketua bagian Perencanaan di Dinas Sosial Kota Sukabumi) jumlah anak terlantar yang terdaftar di Kota Sukabumi menyebutkan ada 21 anak terlantar pada tahun 2020, sedangkan pada tahun 2021 menyebutkan ada 81 anak terlantar dan pada tahun 2022 menyebutkan ada 81 anak terlantar.

¹¹ Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Anto selaku Kabid Perencanaan dan Bapak Amin selaku Sub Koordinator Dinas Sosial Kota Sukabumi pada tanggal 14 Februari 2023 di Kantor Dinas Sosial yang beralamat Jl. Ciaul Pasir No. 126, Subangjaya, Kec. Cikole, Kota Sukabumi

Dengan adanya beberapa kasus terkait anak terlantar di Kota Sukabumi tentu menjadi perhatian pemerintah setempat. Tingginya angka anak terlantar disebabkan oleh beberapa faktor, beberapa diantaranya adalah faktor ekonomi keluarga yang tidak mencukupi kebutuhan anak serta faktor pola asuh dari keluarga. Permasalahan kesejahteraan sosial saat ini menunjukkan bahwa banyak warga yang belum terpenuhi hak kebutuhannya dengan baik karena belum tersentuh oleh pelayanan sosial dari pemerintah setempat. Masih ada warga negara yang fungsi sosialnya terhambat sehingga tidak dapat menjalani kehidupan dengan layak dan bermartabat terutama yang dialami oleh anak-anak yang hakikat merupakan aset berharga suatu negara.

Selain itu, dari data yang didapatkan dari Dinas Sosial Kota Sukabumi, bahwa tidak semua anak terlantar di Kota Sukabumi terdata oleh pihak Dinas Sosial Kota Sukabumi. Hal tersebut menjadikan kesenjangan antara jumlah anak terlantar yang terdata dan jumlah anak terlantar yang ada di lapangan.

Oleh karena itu, pemerintah Kota Sukabumi membuat Peraturan Daerah mengenai kesejahteraan sosial yakni Peraturan Daerah Nomor 06 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial. Sehingga berbagai bentuk tindakan baik berupa perbuatan fisik maupun verbal yang menyebabkan terhambatnya pemenuhan akan hak-hak anak, dengan kata lain hal tersebut telah melanggar Peraturan Daerah Kota Sukabumi mengenai kesejahteraan sosial. Dinas Sosial sebagai pihak terkait yang berwenang dan bertanggung jawab terhadap kegiatan sosial wajib menangani dan menyelesaikan permasalahan terkait anak terlantar khususnya di Kota Sukabumi. Atas dasar latar belakang tersebut, penulis tertarik untuk membahas dalam judul “Implementasi Peraturan Daerah Nomor 06 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial terhadap Anak Terlantar di Kota Sukabumi.”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan yang akan diteliti dalam penelitian yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi Peraturan Daerah Nomor 06 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial terhadap anak terlantar di Kota Sukabumi?
2. Apa kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah Kota Sukabumi dalam menangani masalah anak terlantar?
3. Bagaimana upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kota Sukabumi dalam menangani masalah anak terlantar?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui implementasi Peraturan Daerah Nomor 06 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial terhadap Anak Terlantar di Kota Sukabumi.
2. Untuk mengetahui kendala yang di hadapi oleh Pemerintah Daerah Kota Sukabumi dalam menangani masalah anak terlantar.
3. Untuk mengetahui upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kota Sukabumi dalam menangani masalah anak terlantar.

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Untuk menambah ilmu pengetahuan dalam bidang Hukum Tata Negara khususnya mengenai implementasi dari Peraturan Daerah Nomor 06 Tahun 2016 dalam penanganan anak terlantar di Kota Sukabumi.

2. Kegunaan Praktis

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan dapat dijadikan bahan masukan bagi Pemerintah Daerah Kota Sukabumi agar melaksanakan perda khususnya penanganan anak terlantar dan dapat dijadikan pedoman dan bahan rujukan bagi peneliti

lain yang juga membahas tentang implementasi Peraturan Daerah Nomor 06 Tahun 2016 terhadap anak terlantar.

E. Kerangka Pemikiran

Berdasarkan latar belakang tersebut, untuk membahas permasalahan dan solusinya diperlukan beberapa gagasan dasar yang dapat dijadikan landasan teori. Untuk lebih jelasnya, peneliti akan mengajukan kerangka teori yang relevan dengan permasalahan yang akan dibahas, sehingga dapat menjadi pedoman bagi peneliti dalam melaksanakan penelitian.

Definisi implementasi adalah pelaksanaan atau penerapan.¹² 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 untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Penerapan dapat dilaksanakan apabila hasil yang diharapkan sesuai dan konsisten guna mencapai tujuan yang diinginkan organisasi. Berdasarkan definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa kata penerapan (implementasi) dilekatkan pada aktifitas, adanya aksi, tindakan, atau mekanisme suatu sistem. Mekanisme dari ungkapan tersebut menunjukkan bahwa penerapan (implementasi) bukan sekedar aktifitas, melainkan tindakan yang direncanakan dan dilaksanakan dengan sungguh-sungguh berdasarkan acuan norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan.

Berbicara mengenai penerapan hukum berarti berbicara mengenai pelaksanaan hukum itu sendiri dimana hukum itu diciptakan untuk dilaksanakan. Hukum tidak bisa lagi disebut sebagai hukum, jika belum dilaksanakan. Pelaksanaan hukum selalu melibatkan manusia dan tingkah lakunya.

Adapun bentuk-bentuk penerapan hukum adalah sebagai berikut:

- a. Sesuai dengan Undang-Undang/Peraturan.
- b. Tidak sesuai dengan Undang-Undang/Peraturan.

¹² Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2016).

c. Sesuai tetapi menyimpan.

Hukum dapat dilihat dari wujudnya melalui aturan-aturan yang dirumuskan secara tegas yang memuat tindakan-tindakan yang harus dilaksanakan dalam bentuk penegakan hukum. Penegakan hukum merupakan suatu proses berlangsungnya pelaksanaan hukum yang melibatkan manusia dan tingkah lakunya.¹³

Implementasi adalah suatu cara dimana suatu kebijakan dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Menurut Sabatier implementasi kebijakan adalah penerapan keputusan kebijakan dasar, dimana keputusan tersebut telah mengidentifikasi masalah, menyatakan tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara pelaksanaan kebijakan tersebut.¹⁴ Oleh karena itu, implementasi tidak akan berjalan sebelum target dan tujuan ditetapkan dalam pembentukan kebijakan. Dengan kata lain, implementasi kebijakan terjadi setelah terbentuknya undang-undang dan anggaran untuk membiayai implementasi kebijakan.

Dalam implementasi kebijakan terdapat dua pilihan, yaitu langsung ke dalam bentuk program atau penyusunan peraturan pelaksanaan. Kebijakan yang dapat dilaksanakan tanpa membuat peraturan pelaksana seperti intruksi presiden, keputusan kepala daerah, keputusan kepala dinas, dan lain-lain, serta kebijakan yang memerlukan penjelasan seperti undang-undang dan peraturan daerah. Berjalannya implementasi kebijakan terlihat jelas ketika kebijakan dikeluarkan, diturunkan menjadi program yang kemudian diwujudkan menjadi proyek dan akhirnya berbentuk kegiatan yang dapat dilakukan oleh masyarakat, pemerintah atau gabungan keduanya.¹⁵

Tujuan negara Indonesia sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 antara lain memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan

¹³ Ishaq, *Dasar-dasar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), h. 244.

¹⁴ Erwin Zubair Gobel dan Ir Yosef P. Koton, *Pengelolaan Danau Limbato Dalam Perspektif Implementasi Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: CV. Budi Utama, 2017), h. 31.

¹⁵ Hayat dkk, *Reformasi Kebijakan Publik Perspektif Makro dan Mikro*, (Jakarta: Kencana, 2018), h. 127.

bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”. Berdasarkan ketentuan tersebut diatas, menurut Yamin terdapat dua macam tujuan dibentuknya suatu negara meliputi nasional dan tujuan internasional. Tujuan nasional suatu negara antara lain:¹⁶

1. Kebahagiaan dalam negara
2. Kemajuan kesejahteraan umum
3. Kecerdasan kehidupan negara

Sedangkan untuk mewujudkan tujuan internasional ialah melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan:

1. Kemerdekaan
2. Perdamaian
3. Keadilan sosial

Seluruh negara di seluruh dunia ini tentunya memiliki kemauan untuk membentuk suatu pemerintah yang kokoh dan kuat. Dalam hal ini pemerintah yang kuat tidak hanya diukur dari adanya kekuatan militer yang kuantitas dan kualitasnya memadai tetapi lebih kepada seberapa besar kontribusi masyarakatnya dalam mendukung penyelenggara pemerintahan negara tersebut. Hal ini dapat dihasilkan dari pelayanan yang baik dan prima yang diberikan pemerintah kepada Masyarakat. Dengan Upaya yang dilakukan pemerintah tersebut baik ditingkat pusat dan daerah maka akan terbentuk pemencaran kekuasaan yang sedemikian besar ketingkat yang lebih rendah melalui cara desentralisasi yang optimal.

Sebagaimana negara modern saat ini berkaitan dengan keinginan masyarakat dalam mencapai kesejahteraan Bersama pemerintah sebagaimana cara yang dijelaskan oleh peraturan perundang-undangan dan jenis pemerintahannya. Bentuk yang paling nyata antara negara (pemerintah) dengan rakyatnya ialah pelayanan public secara langsung. Hal ini berkaitan dengan sistem pemberian layanan kepada masyarakat secara

¹⁶ Kusnardi B. R. Saragih, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2015).

menyeluruh adil dan jujur, kemudian pelayanan yang paling dasar dimiliki oleh suatu negara ialah rasa aman, sehingga rakyatnya dapat merasa aman.

Bahwa kesejahteraan dan kemakmuran merupakan tujuan yang ingin dicapai oleh Negara Republik Indonesia sesuai amanat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 alinea ke empat. Menurut Franz Magnis Suseno:

“Tujuan Negara untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum, apabila kita bertolak dari tugas negara untuk mendukung dan melengkapkan usaha masyarakat untuk membangun suatu kehidupan yang sejahtera, di mana masyarakat dapat hidup dengan sebaik dan seadil mungkin. Kesejahteraan umum adalah kesejahteraan yang menunjang tercapainya kesejahteraan anggota-anggota masyarakat. Dengan demikian kesejahteraan umum dirumuskan sebagai jumlah syarat dan kondisi yang perlu tersedia agar para anggota masyarakat dapat sejahtera. Kesejahteraan umum dapat dirumuskan sebagai “keseluruhan prasyarat-prasyarat sosial yang memungkinkan atau mempermudah manusia untuk mengembangkan semua nilainya”, atau sebagai “jumlah semua kondisi kehidupan sosial yang diperlukan agar masing-masing individu, keluarga-keluarga, dan kelompok-kelompok masyarakat dapat mencapai keutuhan atau perkembangan mereka dengan lebih utuh dan cepat”. Dalam mewujudkan kesejahteraan sosial yang diciptakan oleh Negara adalah prasyarat-prasyarat obyektif yang perlu tersedia agar kesejahteraan masing-masing anggota masyarakat dapat terwujud. Negara bertugas untuk menciptakan prasarana-prasarana yang diperlukan masyarakat agar dapat sejahtera, tetapi yang tidak dapat dijamin oleh masyarakat itu sendiri”¹⁷

Sebagaimana disebutkan di atas, tujuan negara adalah untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan dalam mewujudkan kesejahteraan

¹⁷ Franz Magnis-Suseno, *Etika Politik Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003), h. 314.

umum tersebut, negara harus menciptakan landasan-landasan sosial dan prasarana-prasarana yang diperlukan bagi kesejahteraan, namun tidak dapat dijamin oleh masyarakat itu sendiri, misalnya prasarana yang memadai, kebutuhan yang cukup dari sandang, pangan, dan papan, terjaminnya pendidikan, prasarana yang mampu menopang masyarakat agar mampu tumbuh dan maju.

Negara Kesejahteraan atau *welfare state* disebut juga “negara hukum modern.” Tujuan utamanya bukan hanya menegakan hukum saja, namun juga mewujudkan keadilan sosial (*social gerechtigheid*) bagi seluruh rakyat. Konsep negara hukum modern dan peran negara dalam kedudukan yang kuat dan luas. Kemudian konsepsi negara ini dalam berbagai literatur disebut dengan berbagai istilah, antara lain: negara kesejahteraan (*welfare state*) atau negara yang memberikan pelayanan kepada masyarakat (*social service state*) atau negara melaksanakan tugas pelayanan publik. Dengan demikian, negara kesejahteraan mengacu pada model pembangunan yang berfokus pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan memberikan peran yang lebih besar kepada negara dalam memberikan pelayanan sosial kepada warganya.

Indonesia sebagai salah satu negara di dunia yang memperjuangkan kesejahteraan umum sebagaimana tercantum dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan negara yang menganut paham kesejahteraan. Hal itu tercermin dalam Tujuan Negara yaitu “...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta mewujudkan keadilan sosial...”.

Ciri utama negara ini adalah munculnya kewajiban pemerintah untuk mencapai kesejahteraan umum warga negaranya. Dengan kata lain, ajaran *welfare state* merupakan bentuk konkrit peralihan prinsip *staatsonthouding*, yang membatasi peran negara dan pemerintah untuk mencampuri kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, menjadi *staatsbemoeyenis* yang mengharuskan negara dan pemerintah aktif dalam

kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, sebagai langkah untuk mewujudkan kesejahteraan umum, di samping menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*).¹⁸

Ideologi negara kesejahteraan (*welfare state*) menjadi landasan kedudukan dan fungsi pemerintahan (*bestuursfunctie*) di negara-negara modern. Konsep negara kesejahteraan lahir berdasarkan gagasan untuk melakukan pengawasan yang ketat terhadap pelaksanaan kekuasaan negara, khususnya kekuasaan eksekutif yang pada masa monarki absolut terbukti banyak melakukan penyalahgunaan kekuasaan. Konsep negara kesejahteraan inilah yang menginspirasi dan menjadi obsesi para aktivis gerakan kemerdekaan Indonesia, khususnya “Bung Hatta” sebagai pejuang dan pendiri Republik Indonesia, bahkan menjadi tokoh sentralnya¹⁹

Berdasarkan pemikiran para pendiri negara, khususnya “Bung Hatta”, maka Undang-Undang Dasar Negara 1945 memuat semangat untuk membentuk model negara kesejahteraan dengan tujuan yang ingin dicapainya; yaitu:

- a. Mengontrol dan pemanfaatan sumber daya sosial ekonomi untuk kepentingan umum;
- b. Menjamin distribusi kekayaan yang adil dan merata;
- c. Mengurangi kemiskinan;
- d. Menyediakan asuransi sosial (pendidikan dan kesehatan) bagi masyarakat miskin;
- e. Menyediakan subsidi pelayanan sosial dasar bagi masyarakat kurang mampu;
- f. Menjamin perlindungan sosial bagi setiap warga negara.²⁰

¹⁸ S. F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, (Yogyakarta: Fakultas Hukum UII Press, 2012), h.14-15.

¹⁹ W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2008), h.1.

²⁰ Marilang, *“Ideologi Welfare State Konstitusi: Hak Menguasai Negara Atas Barang Tambang*, (Makassar: UIN Alaudin, 2012), h.267.

Polarisasi tujuan utama negara kesejahteraan dirumuskan, yang intinya bertujuan untuk menetapkan indikator- indikator sebagai alat ukur dalam menilai masyarakat sejahtera atau tidak. Selain fungsinya sebagai indikator, juga dimaksudkan untuk memudahkan negara (pemerintah) dalam mengambil langkah-langkah strategis dalam upaya mencapai kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, tujuan-tujuan pokok tersebut pada hakikatnya hanyalah Sebagian dari tujuan akhir dari *welfare state* yaitu sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.²¹

Selain mempunyai tujuan dan fungsi yang sangat penting bagi yang mempelajarinya, kesejahteraan sosial juga mempunyai beberapa komponen yang tidak kalah pentingnya. Komponen-komponen tersebut membedakan antara kesejahteraan sosial dengan kegiatan lainnya, Dikutip dalam Fahrudin komponen kesejahteraan sosial antara lain:

- a. Organisasi formal. Usaha kesejahteraan sosial terorganisasi secara formal dan dilaksanakan oleh organisasi/badan sosial yang formal pula.
- b. Pendanaan. Tanggung jawab dalam kesejahteraan sosial bukan hanya tanggung jawab pemerintah melainkan juga tanggung jawab masyarakat.
- c. Tuntutan kebutuhan manusia. Kesejahteraan sosial harus memandang kebutuhan manusia secara keseluruhan, dan tidak hanya memandang manusia dari satu aspek saja, hal inilah yang membedakan pelayanan kesejahteraan sosial dengan yang lainnya. Pelayanan kesejahteraan sosial diadakan karena tuntutan kebutuhan manusia.
- d. Profesionalisme. Pelayanan kesejahteraan sosial dilaksanakan secara profesional berdasarkan kaidah ilmiah, terstruktur, sistematis, dan menggunakan metoda dan teknik-teknik pekerjaan sosial dalam praktiknya.

²¹ Marilang, *Ideologi*.

- e. Kebijakan Pelayanan. Kesejahteraan sosial harus ditunjang oleh seperangkat perundang-undangan yang mengatur syarat memperoleh, proses pelayanan dan pengakhiran pelayanan.
- f. Peran serta masyarakat. Usaha kesejahteraan sosial harus melibatkan peran serta masyarakat agar dapat berhasil dan memberi manfaat kepada masyarakat. Peran serta masyarakat dalam hal ini adalah peran serta dari para penyandang disabilitas untuk dapat turut serta berpartisipasi dalam mengikuti program peningkatan kapasitas diri ini untuk meningkatkan keterampilannya.
- g. Data dan informasi kesejahteraan sosial Pelayanan kesejahteraan sosial harus ditunjang dengan data dan informasi yang tepat. Tanpa data dan informasi yang tepat maka pelayanan akan tidak efektif dan tidak tepat sasaran.

Berdasarkan teori-teori yang dipaparkan diatas, maka teori yang digunakan untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini menggunakan teori tujuan negara dan Negara Kesejahteraan dengan model berdasarkan arah kebijakannya dalam memaksimalkan pelaksanaan kesejahteraan anak terlantar dan prinsip hak dan kewajiban warga negara sebagai tinjauan dalam Implementasi Peraturan Daerah Kota Sukabumi Nomor 06 Tahun 2016 tentang penyelenggaraan kesejahteraan sosial terhadap anak terlantar.

F. Hasil Penelitian Terdahulu

Sebagai bahan acuan serta menjaga keorsinalititan penelitian maka penluis mencantumkan beberapa penelitian terdahulu yang objeknya sama tetapi pembahasannya berbeda. Diantaranya yaitu:

1. Nur Handayani dkk, Penanggulangan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) Di Kota Sukabumi Provinsi Jawa Barat, J-3P (Jurnal Pembangunan Pemberdayaan Pemerintahan) Vol. 4, No. 1, Juni 2019 hlm 1-11.

2. Ade Kurniawan dkk, Implementasi Tanggung Jawab Pemerintah Terhadap Anak Terlantar Menurut Undang-Undang Dasar 1945 di Dinas Sosial Kota Jambi, Vol 4, No. 2, Desember 2021.
3. Resta Safira dkk, Analisis Pengaturan Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah Kabupaten Karawang Terhadap Anak Terlantar Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial, Jurnal Living Law, Vol. 14, No. 1, 2022 hlm. 32-41.

Berdasarkan beberapa penelitian di atas terdapat kesamaan objek penelitian yaitu mengenai Anak Terlantar akan tetapi substansi dan analisisnya tentu berbeda. Dalam penelitian ini penulis berfokus kepada analisis terhadap konsep *Good Governance* dalam menangani anak terlantar di Kota Sukabumi terhadap kebijakan dalam menanggulangi permasalahan PMKS.

G. Langkah-Langkah Penelitian

1. Pendekatan dan Metode Penelitian

a. Metode Penelitian

Metode penelitian yang penulis gunakan dalam skripsi ini adalah metode penelitian deskriptif analisis, yaitu menggambarkan, menganalisa, mengklarifikasi dan mengkontruksi gejala atau fenomena berdasarkan hasil observasi dan beberapa kejadian serta permasalahan dengan realitas yang ada.²²

b. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan adalah yuridis empiris yaitu mengkaji pada pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan di lapangan atau masyarakat atau yang diteliti awal adalah data sekunder yang kemudian dilanjutkan dengan data primer di lapangan atau masyarakat.

2. Jenis dan Sumber Data

²² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2010) h. 51.

a. Jenis Data

Jenis data yang dipilih adalah jenis data kualitatif, yaitu data yang dikumpulkan berupa data jawaban atas pertanyaan penelitian yang diajukan terhadap permasalahan yang telah ditentukan.

Penelitian ini dikatakan kualitatif karena pada dasarnya penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan, menggambarkan, mengungkapkan, dan menjelaskan keadaan atau fenomena di lapangan berdasarkan data yang telah dikumpulkan yang diuraikan dengan kata-kata atau kalimat, di pisahkan ke dalam kategori-kategori untuk memperoleh kesimpulan, kemudian dikembangkan menjadi permasalahan-permasalahan dan pemecahannya yang diajukan untuk memperoleh kebenaran dalam bentuk dukungan data empiris di lapangan.

b. Sumber Data

Dalam pengumpulan data, penulis menggunakan rangkaian data sebagai berikut:²³

- 1) Data Primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari subjek penelitian melalui wawancara dan penyampaian daftar pertanyaan kepada Dinas Sosial di Kota Sukabumi.
- 2) Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari sumber buku dan data pendukung lainnya untuk melengkapi data primer. Data pendukung lainnya untuk melengkapi sumber data primer adalah literatur yang relevan, seperti buku, jurnal, dan artikel atau resensi yang melengkapi dan berhubungan dengan objek penelitian.
- 3) Data Tersier, yaitu yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap data primer dan sekunder, seperti kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif dan seterusnya.

3. Teknik Pengumpulan Data

²³ Soerjono Soekanto, *Pengantar*.

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah sebagai berikut:

a. Studi Pustaka

Mempelajari buku-buku, dokumen tertulis seperti jurnal, artikel serta literatur lain yang berkaitan dengan penelitian ini.

b. Studi Lapangan

1) Observasi

Suatu pengamatan yang diteliti secara berulang-ulang, bertujuan untuk membuat catatan atau deskripsi mengenai kenyataan serta mengetahui perilaku tersebut. Studi lapangan ini dilakukan sebagai penunjang (pelengkap) dalam penelitian Dinas Sosial Kota Sukabumi yang beralamat Jl. Ciaul Pasir No. 126, Subangjaya, Kec. Cikole, Kota Sukabumi.

2) Wawancara

Wawancara adalah percakapan yang mempunyai tujuan. Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak yaitu pewawancara yang mengajukan pertanyaan dan orang yang diwawancarai yang memberikan jawaban dari pertanyaan tersebut, sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam suatu data tertentu.²⁴ Dalam hal ini peneliti melakukan tanya jawab secara langsung dengan pihak-pihak yang terkait dengan permasalahan yang diteliti serta dengan pihak-pihak yang diinginkan yang menurut peneliti bisa, paham dan valid sebagai sumber data. Dalam teknik wawancara mendalam ini digunakan panduan wawancara, recorder, kamera dan alat tulis serta harus mengetahui etika dalam penelitian kualitatif.

4. Teknik Analisis Data

Analisis data merupakan suatu usaha yang dilakukan dengan cara mengolah data yang telah dikumpulkan mengorganisasikan data memilah-milah menjadi satuan yang dapat dikelola, mensistensikannya

²⁴ Beni Ahmad Saebani, *Metode Penelitian*, (Bandung: Pustaka Setia, 2008), h. 190.

mencari dan menentukan pola serta menemukan apa yang penting dan apa yang harus dipelajari dan memilih apa yang akan bagikan kepada orang lain.²⁵

Data yang telah di kumpulkan kemudian dianalisis secara umum melalui langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Mengkaji semua data yang terkumpul dari berbagai sumber baik sekunder maupun primer.
- b. Menginventarisir seluruh data dalam satuan-satuan sesuai dengan masalah yang diteliti.
- c. Menghubungkan data dengan teori yang sudah dikemukakan dalam kerangka pemikiran.
- d. Menarik kesimpulan dari data-data yang dianalisis dengan memperhatikan rumusan masalah-masalah dan kaidah-kaidah sehingga diperoleh suatu kesimpulan dan gambaran sesuai dengan identifikasi masalah.



²⁵ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya), h. 248.