

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA PERATURAN DAERAH TENTANG PENYELENGGARAAN KESEJAHTERAAN SOSIAL TERHADAP ANAK TERLANTAR

A. Ruang Lingkup Peraturan Daerah

1. Pengertian Peraturan Daerah

Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dimaksud dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.²⁶

Pengertian lain dari Peraturan Daerah berdasarkan ketentuan Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah adalah peraturan Perundang-undangan yang dibentuk bersama oleh Dewan Perwakilan Daerah dengan Kepala Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Dalam Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, diatur bahwa Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Peraturan daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan merupakan peraturan yang dibuat untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya dengan memperhatikan

²⁶ Pemerintah RI, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Jakarta: DPR RI, 2011).

karakteristik masing-masing daerah. Peraturan daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan peraturan daerah lainnya.²⁷

Menurut Bagir Manan, kemandirian dalam otonomi bukan berarti Daerah dapat membuat Peraturan Perundang-undangan atau keputusan yang tidak bergantung pada sistem Perundang-undangan nasional. Peraturan Perundang-undangan tingkat Daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kesatuan sistem Perundang-undangan nasional. Oleh karena itu, tidak boleh ada Peraturan Perundang-undangan di tingkat daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan ditingkat yang lebih tinggi atau kepentingan umum.²⁸

Mengenai ruang lingkup dari Peraturan Daerah, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menjelaskan bahwa Peraturan Daerah meliputi:²⁹

- a. Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama Gubernur.
- b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota.
- c. Peraturan Desa/Peraturan setingkat dibuat oleh Badan Perwakilan Desa Bersama-sama Kepala Desa.

2. Asas-asas Pembentukan Peraturan Daerah

Dalam pembentukan Peraturan Daerah harus sesuai atau berdasarkan asas-asas hukum umum dan asas-asas hukum khusus Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Asas tersebut tertuang dalam Pasal 5 dan Penjelasannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun

²⁷ Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, (Bandung: Pustaka Setia, 2015).

²⁸ Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, (Bandung: Pusat Penerbitan LPPM Universitas Bandung, 1995), h. 8.

²⁹ Pemerintah RI, *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang- undangan Pasal 7 ayat 2*, (Jakarta: DPR RI, 2004).

2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang meliputi.³⁰

- a. Asas kejelasan tujuan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Asas kelembagaan atau organ pembentukan yang tepat, yaitu setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentukan peraturan perundang-undangan yang berwenang dan dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- c. Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yaitu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-Undangan.
- d. Asas dapat dilaksanakan, yaitu bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
- e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu setiap Peraturan Perundang-Undangan dibuat karena benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- f. Asas kejelasan rumusan, yaitu setiap Peraturan Perundang-Undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Asas keterbukaan, yaitu dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mulai dari perencanaan, persiapan,

³⁰ Pemerintah RI, *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan Pasal 5 dan Penjelasannya Jo Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah Pasal 137*, (Jakarta: DPR RI, 2011).

penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan.

3. Tahapan-Tahapan Pembentukan Peraturan Daerah

Pembentukan Peraturan Daerah adalah proses penyusunan Peraturan Daerah yang dimulai dari perencanaan, pembahasan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Dalam mempersiapkan pembahasan dan pengesahan Rancangan Peraturan Daerah dalam Peraturan Daerah, harus berpedoman kepada Peraturan Perundang-undangan. Dalam rangka tertib administrasi dan peningkatan kualitas Produk Hukum Daerah, diperlukan proses atau tata cara penjabaran Peraturan Daerah agar lebih terarah dan terkoordinasi. Hal ini tertuang dalam pembentukan Peraturan Daerah yang memerlukan persiapan yang matang dan mendalam, antara lain pengetahuan mengenai materi muatan yang akan diatur dalam Peraturan Daerah, pengetahuan cara mengenalkan isi materi dalam Peraturan Daerah secara singkat tetapi jelas dengan bahasa yang baik dan mudah dipahami, disusun secara sistematis tanpa menghilangkan tata cara sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia dalam Menyusun kalimat. Prosedur penyusunan ini merupakan rangkaian kegiatan persiapan produk hukum Daerah mulai dari perencanaan hingga pengesahannya. Proses pembentukan Peraturan Daerah terdiri dari 3 (tiga) tahap, yaitu:³¹

- a. Proses persiapan rancangan Peraturan Daerah yaitu proses penyusunan dan perancangan di lingkungan DPRD atau di lingkungan Pemda (dalam hal ini Raperda usul inisiatif). Proses ini meliputi penyusunan naskah inisiatif (*initiatives draft*), naskah akademik (*academic draft*) dan rancangan Perda (*legal draft*).

³¹ Budiman N. P. D. Sinanga, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: UII Pres. 2005) h. 113.

- b. Proses perolehan persetujuannya yang merupakan pembahasan di DPRD.
- c. Proses pengesahan oleh Kepala Daerah dan pengundangan oleh Sekretaris Daerah Ketiga proses pembentukan Peraturan Daerah tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:
 - 1) Proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di lingkungan DPRD, berdasarkan Amandemen I dan II Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 20 ayat (1), DPR mempunyai kekuasaan membentuk Undang-Undang dan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 20 ayat (2), anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan Undang-Undang. Selain itu, di tingkat daerah, DPRD mempunyai kewenangan membentuk Peraturan Daerah dan anggota DPRD berhak mengajukan usul Rancangan Peraturan Daerah. Dalam pelaksanaan Peraturan Daerah di lingkungan DPRD diatur lebih lanjut dalam Peraturan Tata Tertib DPRD dikoordinasikan oleh Sekretaris Daerah atau unit kerja yang ditunjuk oleh Kepala Daerah. Setelah itu juga dibentuk Tim Asistensi dengan Sekretariat Daerah atau di Biro/Bagian Hukum.
 - 2) Proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di lingkungan Pemerintah Daerah. Dalam proses penyusunan Peraturan Daerah yang berasal dari Pemerintah Daerah dapat dilihat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
 - 3) Proses memperoleh persetujuan DPRD, pembahasan Rancangan Peraturan Daerah di DPRD baik atas inisiatif Pemerintah Daerah maupun atas inisiatif di DPRD, dilakukan oleh DPRD bersama Gubernur/Bupati/Walikota, Pemerintah Daerah membentuk Tim Asistensi dengan Sekretaris Daerah berada di Biro/Bagian Hukum. Namun biasanya pembahasan dilakukan melalui beberapa tingkatan pembahasannya. Tingkat-tingkat pembicaraan tersebut dilakukan dalam rapat Paripurna, rapat Komisi, rapat

Gabungan Komisi, rapat Panitia Khusus dan diputuskan dalam rapat Paripurna. Lebih lanjut mengenai pembahasan di DPRD baik atas inisiatif DPRD ditentukan oleh Peraturan Tata Tertib DPRD masing-masing. Khusus untuk Rancangan Peraturan Daerah atas inisiatif DPRD, Kepala Daerah menunjuk Sekretaris Daerah atau pejabat unit kerja untuk mengkoordinasikan rancangan tersebut.

- 4) Proses pengesahan dan pengundangan apabila pembahasan Rancangan Peraturan Daerah pada rapat akhir di DPRD telah selesai dan disetujui oleh DPRD, maka Rancangan Peraturan Daerah akan dikirim oleh Pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah dalam hal ini Biro/Bagian Hukum untuk mendapatkan pengesahan. Kepala Biro/Bagian Hukum akan melakukan autentifikasi. Kepala Daerah mengesahkan dengan menandatangani Peraturan Daerah tersebut untuk diundangkan oleh Sekretaris Daerah. Sedangkan Biro/Bagian Hukum bertanggung jawab dalam penggandaan, distribusi dan dokumentasi Peraturan Daerah tersebut. Apabila masih ada kesalahan teknik penyusunan Peraturan Daerah, Sekretaris DPRD dengan persetujuan Pimpinan DPRD dan Kepala Daerah dapat menyempurnakan teknik penyusunan Raperda yang telah disetujui oleh DPRD sebelum disampaikan kepada Kepala Daerah. Jika masih juga terdapat kesalahan teknik penyusunan setelah diserahkan kepada Kepala Daerah, Kepala Daerah dapat menyempurnakan teknik penyusunan tersebut dengan persetujuan Pimpinan DPRD. Setelah Peraturan Daerah diundangkan dan masih terdapat kesalahan teknik penyusunan, Sekretaris Daerah dengan persetujuan Pimpinan DPRD dapat meralat kesalahan tersebut tanpa merubah substansi Peraturan Daerah melalui Lembaran Daerah. Pemerintah Daerah wajib menyebarluaskan Peraturan Daerah yang telah diundangkan

dalam Lembaran Daerah agar semua masyarakat di daerah setempat mengetahuinya.

4. Fungsi dan Tujuan Peraturan Daerah

Fungsi peraturan daerah merupakan fungsi yang bersifat atributif yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Peraturan Daerah. Fungsi Peraturan Daerah dirumuskan dalam Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, sebagai berikut:

- a. Menyelenggarakan peraturan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.
- b. Menyelenggarakan peraturan sebagai penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kekhasan masing-masing daerah.
- c. Menyelenggarakan pengaturan mengenai hal-hal yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum masing-masing.

5. Kedudukan Peraturan Daerah dalam Undang-Undang

Mengenai ketentuan normatif Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pedoman Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan peraturan teknis masing-masing, yaitu Permendagri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah. Berdasarkan pasal 1 angka 2 Peraturan Perundangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum (Pasal 1 angka 2 UU Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang LN RI Tahun 2004 Nomor 53.

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 UU Nomor 10 Tahun 2004 ada dua substansi yang harus ditegaskan, yaitu peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang, hal ini berarti secara konseptual peraturan perundang dapat diterbitkan dari lembaga negara di satu pihak atau dari pejabat yang berwenang, yaitu kata kuncinya adalah kewenangan.

Adapun kewenangannya tentu saja didasarkan pada struktur pemerintahan daerah, kewenangannya didasarkan pada asas dekonsentrasi, desentralisasi dan medebewin tugas pembantuan. Berdasarkan Permendagri Nomor 16 Tahun 2006 memberik batasan normatif mengenai apa yang dimaksud dengan Produk Hukum Daerah yaitu peraturan daerah yang diterbitkan oleh kepala daerah dalam rangka pengaturan penyelenggaraan pemerintahan daerah (Pasal 1 angka 2) bahwa kepala daerah adalah pejabat berwenang yang kewenangannya jelas dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 pada Alinea kedua bagian keempat.

Dalam Pasal 25 disebutkan tugas dan wewenang serta kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah yaitu:

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. Mengajukan rancangan Perda;
- c. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- e. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
- f. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundangundangan;
- g. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pasal 27 (1) UU Nomor 32 Tahun 2004, menyebutkan bahwa "Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dan Pasal 26, kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai kewajiban:
 - 1) Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;

- 2) Meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- 3) Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- 4) Melaksanakan kehidupan demokrasi;
- 5) Menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundangundangan;
- 6) Menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- 7) Memajukan dan mengembangkan daya saing daerah;
- 8) Melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik.
- 9) Melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah;
- 10) Menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah;
- 11) Menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan Rapat Paripurna DPRD.

Dengan demikian Peraturan Daerah (Perda): Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Persetujuan Bersama Kepala Daerah (Pasal 1 Angka 7 UU Nomor 10 Tahun 2004) dan Materi Muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi (Pasal 12 UU Nomor 10 Tahun 2004). Esensi Perda yaitu terdiri atas pelaksanaan Penyelenggaraan otonomi daerah; Tugas pembantuan; Menampung kondisi khusus daerah serta; dan Penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang - Undangan yang lebih tinggi.

Berdasarkan Pasal 7 UU Nomor 10 Tahun 2004 diatur bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah (ayat (1) Pasal 7), meliputi:
- f. Peraturan Daerah Provinsi.
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- h. Peraturan Desa.

Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan “hierarki” adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundangundangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Penjelasan ayat (5) Pasal 7).

Jenis peraturan perundang-undangan daerah meliputi Peraturan Daerah (Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan Desa), Peraturan DPRD (Peraturan DPRD Provinsi dan Peraturan DPRD Kabupaten/Kota), Peraturan Kepala Daerah (Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota), dan Peraturan Kepala Desa.

B. Tinjauan Kesejahteraan Sosial

1. Pengertian Kesejahteraan Sosial

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial memberikan batasan kesejahteraan sosial sebagai suatu sistem kehidupan dan penghidupan yang bersifat sosial, material dan spiritual yang diliputi oleh rasa aman, kesusilaan, dan ketentraman lahir batin, yang dimungkinkan bagi setiap warga negara untuk memenuhi kebutuhan jasmani, rohani dan sosial yang sebaik-baiknya bagi diri sendiri,

keluarga, dan masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia atau kewajiban manusia sesuai dengan Pancasila.³²

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 tahun 2009 pasal 1 tentang kesejahteraan sosial, kesejahteraan sosial adalah syarat terpenuhinya kebutuhan materil, rohani, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan berkembang sehingga dapat menuju kepada kesejahteraan, melaksanakan fungsi sosialnya.³³

Dalam Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 22 tahun 2014 tentang standar rehabilitasi sosial dengan pendekatan profesi pekerjaan sosial, kesejahteraan sosial adalah pemenuhan kebutuhan materil, spritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu berkembang sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya.³⁴

Sebagaimana didefinisikan oleh PBB, Kesejahteraan Sosial adalah kegiatan terorganisasi yang bertujuan membantu individu atau Masyarakat memenuhi kebutuhan dasar mereka dan meningkatkan kesejahteraan sesuai dengan kepentingan keluarga dan masyarakat. Kesejahteraan sosial sebagai suatu institusi dan bidang kegiatan mengacu pada kegiatan terorganisir yang dilakukan oleh lembaga pemerintah maupun swasta yang bertujuan untuk mencegah, mengatasi atau berkontribusi dalam penyelesaian permasalahan sosial, serta mningkatkan kualitas hidup individu, kelompok dan masyarakat. Kegiatan tersebut melibatkan berbagai profesi dan ilmu pengetahuan seperti pekerjaan sosial, kedokteran, keperawatan, pendidikan, psikologi, psikiatri, hukum dll. Organisasi yang menyelenggarakan kegiatan bantuan kesejahteraan sosial disebut Lembaga Kesejahteraan

³² Pemerintah RI, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial*, (Jakarta: DPR RI, 1974).

³³ Pemerintah RI, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 tahun 2009 pasal 1 tentang Kesejahteraan Sosial*, (Jakarta: DPR RI, 2009).

³⁴ Pemerintah RI, *Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2014 tentang Standar Rehabilitasi Sosial dengan Pendekatan Profesi Pekerjaan Sosial, ketentuan pasal I*, (Jakarta: Kementerian Sosial, 2014).

Sosial yang merupakan salah satu sub-sistem dari sistem kesejahteraan sosial.³⁵

Pengertian Kesejahteraan Sosial sebagaimana dikemukakan memuat pokok-pokok pikiran yang menjadi acuan konsep kesejahteraan sosial:

- a. Kondisi statis atau keadaan sejahtera, yaitu terpenuhinya kebutuhan jasmania, rohania, dan sosial.
- b. Kondisi dinamis, yaitu kegiatan atau upaya yang diselenggarakan untuk mencapai kondisi statis diatas.
- c. Istitusi, arena atau bidang kegiatan yang melibatkan lembaga kesejahteraan soaial dan berbagai profesi kemanusiaan yang menyelenggarakan Upaya kesejahteraan sosial pelayanan sosial³⁶

2. Fungsi dan Tujuan Kesejahteraan Sosial

Tujuan kesejahteraan sosial adalah memulihkan keberfungsian setiap individu, kelompok dan masyarakat dalam kehidupan, yaitu dengan mengurangi tekanan dan guncangan yang dapat meningkatkan kesejahteraan sosial. Tujuan utama sistem kesejahteraan sosial yang sampai batas tertentu tercermin dalam semua program kesejahteraan sosial menurut Schneiderman dalam Fahrudin adalah sebagai berikut:

- a. Mewujudkan kehidupan yang sejahtera dalam arti tercapainya taraf hidup seperti sandang, pangan, papan, kesehatan, dan hubungan sosial yang harmonis dengan lingkungan.
- b. Untuk mencapai adaptasi yang baik terutama dengan orang-orang di lingkungannya, misalnya dengan mengeksplorasi sumber daya, meningkatkan, dan mengembangkan taraf hidup yang memuaskan. Schneiderman dalam Menurut Fahrudin menyatakan tiga tujuan utama sistem kesejahteraan sosial yang sampai batas tertentu

³⁵ Asep Jahidin, *Peningkatan Kesejahteraan Sosial Lansia*, (Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga, 2023).

³⁶ Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik*, (Bandung: ALFABETA, 2012), h. 34.

tercermin dalam semua program kesejahteraan sosial, yaitu pemeliharaan sistem, pengawasan sistem, dan perubahan sistem.

- 1) Pemeliharaan Sistem. Memelihara dan menjaga keseimbangan atau kelangsungan keberadaan nilai-nilai dan norma-norma sosial serta kaidah-kaidah sosial dalam masyarakat, termasuk hal-hal yang bertalian dengan definisi makna dan tujuan hidup; motivasi kelangsungan hidup seseorang dalam suatu individu, kelompok ataupun masyarakat. Kegiatan sistem kesejahteraan sosial untuk mencapai tujuan tersebut meliputi kegiatan yang dilakukan untuk mensosialisasikan norma-norma yang dapat diterima, meningkatkan pengetahuan dan kemampuan menggunakan sumber daya dan peluang yang tersedia di masyarakat dengan memberikan informasi, nasihat dan bimbingan, seperti penggunaan sistem rujukan, fasilitas pendidikan, kesehatan dan bantuan sosial lainnya.
- 2) Pengawasan Sistem. Secara efektif memantau perilaku yang tidak pantas atau menyimpang dari nilai-nilai sosial. Kegiatan kesejahteraan sosial untuk mencapai tujuan tersebut meliputi fungsi pemeliharaan berupa kompensasi, sosialisasi, peningkatan kemampuan menjangkau fasilitas yang ada bagi kelompok masyarakat yang menunjukkan penyimpangan perilaku.
- 3) Perubahan Sistem. Melakukan perubahan untuk mengembangkan sistem yang lebih efisien bagi masyarakat. Dalam mencapai perubahan ini sistem kesejahteraan sosial merupakan instrument untuk menghilangkan hambatan terhadap partisipasi penuh dan adil bagi anggota masyarakat dalam pengambilan keputusan; distribusi sumber daya yang lebih tepat dan adil; dan menuju penggunaan yang tepat dari struktur peluang yang tersedia.

Selain mempunyai tujuan untuk mencapai kehidupan yang layak bagi masyarakat, kesejahteraan sosial juga mempunyai fungsi yang berkaitan dengan adaptasi sosial dan hubungan sosial. Selain itu

kesejahteraan sosial juga mempunyai fungsi khusus yang berkaitan dengan adaptasi sosial dan hubungan sosial sehingga diharapkan peran sosial yang terganggu dapat kembali sesuai dengan yang diinginkan dan fungsi sosial masyarakat kembali normal.

Fungsi kesejahteraan sosial bertujuan untuk menghilangkan atau mengurangi tekanan-tekanan yang disebabkan oleh perubahan sosial-ekonomi, menghindari dampak sosial negatif akibat pembangunan dan menciptakan kondisi yang mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Fungsi kesejahteraan sosial menurut Friedlander dan Apte, dalam Fahrudin adalah sebagai berikut:

- a. Fungsi Pencegahan (*preventive*). Kesejahteraan sosial bertujuan untuk memperkuat individu, keluarga, dan masyarakat agar terhindar dari masalah sosial baru.
- b. Fungsi penyembuhan (*curative*). Kesejahteraan sosial bertujuan untuk menghilangkan kondisi-kondisi yang melumpuhkan secara fisik, emosional, dan sosial sehingga orang-orang yang mengalami masalah masalah tersebut dapat kembali berfungsi secara normal dalam masyarakat. Fungsi ini mencakup fungsi pemulihan (rehabilitasi).
- c. Fungsi Pengembangan (*development*). Kesejahteraan sosial berfungsi untuk memberikan kontribusi langsung maupun tidak langsung terhadap proses pembangunan atau pengembangan tatanan sosial dan sumber daya dalam masyarakat.
- d. Fungsi Penunjang (*supportive*). Fungsi ini mencakup kegiatan-kegiatan untuk membantu mencapai tujuan sektor atau bidang pelayanan kesejahteraan sosial. Fungsi kesejahteraan sosial tersebut dapat diterapkan dalam praktik pekerja sosial profesional dan dalam menyelesaikan permasalahan penyandang disabilitas yang tidak dicapai kemandiriannya, dalam upaya untuk mencapai kemandirian

penyandang disabilitas lembaga terkait harus dilibatkan dalam menyelesaikan masalah ini.

3. Komponen Kesejahteraan Sosial

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 diselenggarakan secara formal dan dilaksanakan oleh organisasi/badan sosial formal pula.
- b. Pendanaan. Tanggung jawab terhadap kesejahteraan sosial tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah tetapi juga tanggung jawab masyarakat.
- c. Tuntutan kebutuhan manusia. Kesejahteraan sosial harus melihat kebutuhan manusia secara keseluruhan, dan tidak hanya melihat masyarakat dari satu aspek saja, hal inilah yang membedakan pelayanan kesejahteraan sosial dengan yang lain. Pelayanan kesejahteraan sosial diberikan karena tuntutan kebutuhan manusia.
- d. Profesionalisme. Pelayanan kesejahteraan sosial dilaksanakan secara profesional berdasarkan kaidah ilmiah, terstruktur, sistematis, dan menggunakan metoda dan teknik pekerjaan sosial dalam praktiknya.
- e. Kebijakan Pelayanan. Kesejahteraan sosial harus didukung oleh seperangkat undang-undang yang mengatur syarat-syarat perolehan, proses pemberian pelayanan dan pengakhiran pelayanan.
- f. Peran serta masyarakat. Usaha kesejahteraan sosial harus melibatkan partisipasi masyarakat agar berhasil dan memberikan manfaat bagi masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam hal ini adalah peran penyandang disabilitas untuk dapat berpartisipasi dalam program peningkatan kapasitas diri ini untuk meningkatkan keterampilannya.

- g. Data dan informasi kesejahteraan sosial Pelayanan kesejahteraan sosial harus didukung oleh data dan informasi yang memadai. Tanpa data dan informasi yang memadai maka pelayanan idak efektif dan tidak tepat sasaran.

4. Bidang-Bidang Pelayanan Kesejahteraan Sosial

Dalam bidang kesejahteraan sosial selain fokus kepada keberfungsian sosial yang berlangsung di masyarakat, ternyata kesejahteraan sosial juga mempunyai beberapa bidang-bidang pelayanan dalam usaha kesejahteraan sosial. Tentunya hal ini semakin memperjelas fokus-fokus pelayanan yang terdapat dalam ilmu kesejahteraan sosial, fokus pelayanan dari beberapa cakupan yang terdapat dalam kesejahteraan sosial juga mempunyai keterkaitan yang erat satu sama lain. Cakupan-cakupan tersebut antara lain terdiri dari:

- a. Kesejahteraan anak dan keluarga
- b. Kesejahteraan remaja dan generasi muda
- c. Kesejahteraan lanjut usia
- d. Pelayanan kesejahteraan sosial umum
- e. Pelayanan rekreasional
- f. Pelayanan sosial koreksional
- g. Pelayanan kesehatan mental
- h. Pelayanan sosial medis
- i. Pelayanan sosial bagi penyandang disabilitas
- j. Pelayanan sosial untuk perempuan
- k. Pelayanan sosial untuk perumahan dan lingkungan.

C. Tinjauan Anak Terlantar

1. Pengertian dan Karakteristik Anak Terlantar

Anak terlantar adalah anak yang tidak terpenuhi kebutuhannya, baik fisik, mental, spiritul dan sosial. Anak terlantar adalah seseorang yang masih dalam masa pertumbuhan dan membutuhkan kasih sayang orangtua dan orang-orang disekitarnya. Kasih sayang yang diberikan oleh orangtua sangat bermanfaat bagi masa depannya, karena anak

merupakan pewaris generasi muda suatu bangsa. Pengertian anak dapat dilihat pada Undang Undang Nomor 17 Tahun 2016 tentang Perlindungan Anak “Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan”.³⁷

Anak terlantar merupakan situasi yang mengkhawatirkan saat ini. Walter A Friedlander Menjelaskan bahwa anak terlantar adalah anak yang tidak mendapat asuhan secara minimal dari orangtuanya karena kondisi keluarganya baik ekonomi, sosial, kesehatan jasmani maupun psikisnya tidak layak, sehingga anak tersebut memerlukan bantuan dari sumber yang ada di masyarakat sebagai pengganti orangtuanya.

Definisi Anak terlantar menurut Walter A Friedlander dan Undang-Undang Perlindungan Anak sama-sama menggambarkan Anak terlantar sebagai anak yang kebutuhan, fisik, mental, spiritual, dan sosialnya tidak terpenuhi. Namun disini anak terlantar dalam arti hak anak untuk tumbuh dan berkembang secara wajar, untuk mendapatkan pendidikan yang layak, dan mendapatkan pelayanan kesehatan yang memadai.³⁸

Ada beberapa hal yang dapat menyebabkan terjadinya fenomena anak terlantar, yaitu:

- a. Sejumlah kebijakan makro di bidang sosial ekonomi turut berkontribusi terhadap munculnya fenomena anak terlantar.
- b. Modernisasi, industrialisasi, migrasi, dan urbanisasi menyebabkan menyebabkan perubahan jumlah keluarga dan gaya hidup yang mengurangi ukungan sosial dan perlindungan terhadap anak.
- c. Kekerasan dalam rumah tangga menjadi alasan penting mengapa anak meninggalkan rumah dan umumnya terjadi pada keluarga yang berada dalam tekanan ekonomi dan mempunyai jumlah anggota keluarga yang banyak.

³⁷ Pemerintah RI, *Undang Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak Pasal 1 ayat 1*, (Jakarta: DPR RI, 2002).

³⁸ Suyanto Bagong, *Masalah Sosial Anak*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010).

- d. Terkait permasalahan ekonomi sehingga anak terpaksa membantu orangtua dengan bekerja (di jalanan)
- e. Orangtua “memperkerjakan” sebagai sumber ekonomi keluarga untuk menggantikan peran yang seharusnya diisi oleh orang dewasa. Orangtua mempunyai peranan penting dalam pemenuhan hak dan kebutuhannya.

Menurut Nancy Rahakbauw, jika orangtua tidak dapat memenuhi kebutuhan anaknya, baik kebutuhan fisik, psikis ataupun emosi, tidak memberikan perhatian dan sarana untuk perkembangan sesuai dengan tugas perkembangannya juga merupakan tindakan penelantaran.³⁹

Anak terlantar adalah anak yang termasuk dalam kategori anak rawan atau ana yang memerlukan perlindungan khusus (*children in need of special protection*).⁴⁰ Kategori penelantaran anak sehingga anak memerlukan perlindungan khusus adalah:

- a. Penelantaran untuk memperoleh perawatan kesehatan, misalnya mengingkari adanya penyakit serius pada anak;
- b. Penelantaran untuk mendapatkan keamanan, seperti cedera akibat kurangnya pengawasan dan situasi bahaya di rumah;
- c. Penelantaran emosi, tidak memberikan perhatian kepada anak, penolakan terhadap keberadaan anak;
- d. Penelantaran pendidikan, anak tidak mendapat pendidikan sesuai dengan usianya, tidak menyekolahkan anak ke lembaga pendidikan atau menyuruh anak mencari nafkah untuk keluarga, sehingga terpaksa putus sekolah; dan
- e. Penelantaran fisik, yaitu apabila kebutuhan anak akan kecukupan pangan, sandang, atau papan tidak terpenuhi untuk mencapai tumbuh kembang optimal.

³⁹ Kusnandi Rusmil, *Penganiayaan dan Kekerasan Terhadap Anak*, (Bandung: Makalah, 2004), h..34.

⁴⁰ Nancy Rahakbauw, *Faktor-Faktor Anak Diterlantarkan Dan Dampaknya* (Ambon, 2016), h. 34.

Menurut Bagong Suyanto, penelantaran anak tidak mengenal alasan motivasi ataupun intensi. Ciri-ciri yang menandai seorang anak terlantar adalah:

- a. Mereka biasanya berusia 5-18 tahun, dan merupakan anak yatim, piatu, atau yatim piatu;
- b. Anak yang terlantar adalah anak yang biasanya dilahirkan di luar nikah dan kemudian tidak ada orang yang mengasuhnya karena orangtuanya tidak siap secara psikologis dan ekonomi untuk mengasuh anak yang dilahirkannya;
- c. Anak yang kelahirannya tidak direncanakan atau diinginkan oleh orang tua atau keluarga besarnya, sehingga cenderung rentan terhadap kekerasan;
- d. Meskipun kemiskinan bukan satu-satunya penyebab penelantaran anak, keluarga miskin tidak selalu terlantar.

Berdasarkan UU Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak pada Bab I pasal 6 mengenai ketentuan umum menyatakan bahwa, “anak terlantar adalah anak yang tidak terpenuhi kebutuhannya secara wajar, baik fisik, mental, spiritual maupun sosial”. Untuk memenuhi kebutuhan dasar anak berbagai upaya telah dilakukan oleh masyarakat, lembaga sosial maupun pemerintah. Ciri-ciri anak terlantar bukan hanya kategori anak yang tidak terpenuhi kebutuhannya saja, namun ada beberapa pendapat yang menyatakan bahwa masih terdapat ciri-ciri anak terlantar lainnya. Chatarina mengemukakan bahwa, “ciri-ciri anak terlantar antara lain anak (laki-laki/ perempuan usia 5-18 tahun), anak yatim, piatu, yatim, yatim piatu, tidak terpenuhinya kebutuhan dasarnya, anak yang lahir karena tindak perkosaan, tidak ada yang mengurus dan tidak mendapat pendidikan”. Sebagaimana yang dinyatakan oleh Departemen Sosial sebagai berikut: “Ciri-ciri anak terlantar adalah anak yatim, piatu, yatim piatu terlantar 0-21 tahun, anak terlantar yang mengalami perpecahan sehingga anak tak dapat tumbuh kembang secara wajar baik jasmani, rohani, maupun sosial, anak terlantar yang

keluarganya tidak mampu melaksanakan fungsi dan peranan sosialnya secara wajar”. Hal senada juga diungkapkan dalam Hanafi Dahlan, yang termasuk anak terlantar adalah “anak yatim, anak piatu, anak yatim/piatu terlantar, anak dari keluarga tidak mampu, anak putus sekolah, dan anak yang diperlakukan salah (diperlakukan kejam/keras/dimanja secara berlebihan)”.

Ciri ciri atau karakteristik anak terlantar dijelaskan dalam Keputusan Menteri Sosial RI Nomor 27 Tahun 1984 yaitu:

- a. Anak (Laki-laki/perempuan) berumur 5-18 tahun;
- b. Tidak mempunyai ayah, karena meninggal dunia (yatim), atau ibu karena meninggal dunia (piatu) tanpa mempunyai bekal ekonomi untuk belajar, atau melanjutkan pelajaran pada pendidikan dasar;
- c. Orang tuanya sakit dan tidak mempunyai tempat tinggal atau bekerja. Berpenghasilan tidak tetap dan sangat rendah serta tidak mampu membiayai sekolah anaknya;
- d. Orangtua yang tidak mempunyai tempat tinggal tetap baik rumah sendiri maupun rumah sewaan;
- e. Tidak memiliki ibu dan bapak (yatim piatu), tidak mempunyai saudara kandung, dan tidak ada orang lain yang menjamin kelangsungan pendidikan pada tingkat dasar kehidupan anak;
- f. Kebutuhan dasar tidak terpenuhi; dan
- g. Anak yang lahir akibat perkosaan, tidak ada yang mengasuhnya dan tidak mendapat pendidikan. Selain itu, anak dapat dikatakan terlantar apabila memenuhi kriteria sebagai berikut:
 - 1) Anak terlantar tanpa orangtua/keluarga, dengan ciri-ciri:
 - a) Orangtua/keluarga tidak diketahui Sejak anak lahir, ia tidak mengetahui siapa orangtuanya. Biasanya kasus seperti ini banyak dijumpai pada anak terlantar, yang mana anak tersebut bukan merupakan anak yang tidak sah.

- b) Memutuskan hubungan dengan orangtua/keluarga. Pada dasarnya, anak wajib menghormati orang tuanya dan menuruti keinginannya untuk kebaikan. Ketika ia sudah dewasa, ia wajib mengurus orangtua dan keluarganya sesuai kemampuannya secara garis lurus ke atas jika mereka membutuhkan bantuannya. Hal seperti ini terjadi jika anak durhaka kepada orangtuanya. Dan orangtua memutuskan hubungan dengan anaknya.
 - c) Tidak mempunyai tempat tinggal, anak sejak lahir ditelantarkan oleh orang tuanya dan tidak dititikan kemana-mana. Anak dipaksa untuk mampu berusaha mencukupi apa yang dibutuhkannya, baik kebutuhan fisik maupun moral.
- 2) Anak yang ditelantarkan bersama orangtua/keluarga, dengan ciri-ciri sebagai berikut:
- a) Hubungan dengan orangtua masih tetap terjalin, Anak masih mempunyai hubungan secara lahir batin dengan orang tuanya, namun orang tuanya tidak mampu mencukupi kebutuhan anak sehingga anak menjadi terlantar.
 - b) Tinggal bersama Orangtua/Keluarganya anak mempunyai tempat tinggal yang dapat berteduh dari terik matahari dan hujan bersama orang tuanya, baik saudara sedarah atau tidak. Anak dikatakan terlantar karena anak lebih banyak menghabiskan waktunya di jalanan untuk bekerja mencari uang untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.
 - c) Rawan Sosial dan Putus Sekolah Orangtua tidak dapat menyekolahkan anaknya sehingga anak berisiko putus sekolah. Hak anak atas pendidikan karena kebutuhannya tidak terpenuhi. Dengan tidak bersekolah menyebabkan

anak memiliki pergaulan yang di luar daripada pergaulan bagi seorang anak. Anak yang masih memiliki sifat yang polos mudah terpengaruh oleh hal-hal buruk karena tidak mendapatkan pendidikan yang seharusnya mereka dapatkan.

- d) Tinggal dengan Keluarga Miskin Anak lahir dalam keluarga miskin, orangtua yang tidak memiliki penghasilan yang rendah menjadikan anak terlantar dan membuat bekerja di jalanan untuk membantu kebutuhan keluarganya.

Berdasarkan pengertian-pengertian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa anak terlantar adalah suatu keadaan dimana anak tidak terpenuhi kebutuhan dasar fisik, mental, spiritual, dan sosialnya serta tidak mempunyai kesempatan untuk tumbuh, berkembang dan memenuhi fungsi peran sosialnya secara wajar. Anak terlantar yang dimaksud adalah anak yatim, piatu, yatim piatu terlantar, anak dari keluarga tidak mampu, anak putus sekolah 0-21 tahun dan belum menikah.

2. Hak-hak Anak Terlantar

Indonesia sebagai negara hukum bertujuan untuk menciptakan ketertiban dan keamanan, keadilan dan kesejahteraan dalam masyarakat. Berdasarkan negara hukum di Indonesia setiap warga negara mempunyai kewajiban untuk mentaati dan menegakan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴¹

Hukum bukanlah suatu tujuan, tetapi sarana atau alat untuk mencapai tujuan yang sifatnya non-yuridis dan berkembang karena adanya rancangan di luar hukum. Faktor di luar hukumlah yang menjamin hukum itu dinamis. Hukum harus dibedakan dengan hak

⁴¹ Sunyoto, *Hak dan Kewajiban Warga Negara dalam Kaitannya dengan Tertib Hukum*, (Surabaya: Universitas Sebelas Maret, 1990), h. 63.

dan kewajiban, yang timbul apabila hukum diterapkan pada peristiwa konkret.⁴²

Hak memberi kenikmatan dan kebebasan kepada individu dalam melaksanakannya, sedangkan kewajiban merupakan batasan dan beban, sehingga yang menonjol adalah aspek aktif dari hubungan hukum tersebut, yaitu hak. Menurut Paton, hak berdasarkan hukum biasanya diartikan sebagai hak yang diakui dan dilindungi oleh hukum.⁴³

Hukum Indonesia mengatur hal-hal yang menjadi hak dan kewajiban seseorang, hal ini berlaku terhadap hal-hal yang menjadi hak dan kewajiban anak, termasuk anak terlantar. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2016 anak merupakan bagian dari hak asasi manusia yang wajib dijamin, dilindungi, dan dipenuhi oleh orangtua, keluarga, masyarakat, pemerintah, dan negara. Hak Asasi Manusia (HAM) adalah hak-hak dasar atau hak pokok yang dimiliki manusia sejak lahir sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa, sehingga tidak seorang pun dapat mengambil atau melanggarnya.

Dalam ketentuan Pasal 28 B ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 ditegaskan bahwa, setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Ketentuan tersebut telah memberikan landasan yang kokoh bahwa anak mempunyai hak untuk hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak mendapat perlindungan dari kekerasan, eksploitasi, dan diskriminasi.⁴⁴

Sebagai manusia yang berusia di bawah delapan belas tahun, anak mempunyai hak-hak khusus. Konvensi PBB tentang Hak-Hak

⁴² Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2010), h.49.

⁴³ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum: Edisi Revisi*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008), h. 141.

⁴⁴ Tedi Sudrajat, *Perlindungan Hukum terhadap Hak Anak sebagai Hak Asasi Manusia Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, (Banyumas: Universitas Jendral Soedirman, 2011), hlm.112.

Anak menjelaskan prinsip-prinsip yang harus dipertimbangkan secara khusus dalam semua hal yang berkaitan dengan anak. Hak Asasi Anak (*fundamental rights and freedoms of children*) serta berbagai kepentingan yang terkait dengan kesejahteraan anak merupakan permasalahan perlindungan hukum yang mencakup lingkup yang sangat luas. Hak-hak anak mencakup hak atas identitas, kesejahteraan akses terhadap pendidikan dan kesehatan, kebebasan dari diskriminasi dan hak untuk hidup dan berkembang. Hak-hak anak berlaku bagi semua anak baik perempuan maupun laki-laki, anak berkebutuhan khusus dan anak-anak yang dikecualikan karena suku atau agamanya, atau anak-anak dari kelompok marginal.

Pada tanggal 20 November 1959 Sidang Umum Konvensi Hak Anak (*United Nations Convention on the Rights of the Child*) merupakan Konvensi Internasional mengatur hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya anak. Secara umum deklarasi ini memuat 10 asas mengenai hak-hak anak yaitu hak untuk memperoleh perlindungan, kesempatan, dan fasilitas yang memungkinkan mereka berkembang secara sehat dan wajar dalam keadaan bebas dan bermanfaat, mempunyai nama dan kewarganegaraan sejak lahir, termasuk nutrisi yang cukup, rumah, rekreasi, pelayanan kesehatan, pendidikan, perawatan, dan perlakuan khusus jika mereka cacat, tumbuh, dan membesarkan mereka dalam suasana yang penuh kasih sayang dan keamanan sedapat mungkin di bawah asuhan dan tanggung jawab orang tuanya sendiri untuk menerima pendidikan dan dalam hal kecelakaan/bencana, mereka termasuk yang memperoleh manfaat perlindungan dan Bantuan untuk memperoleh perlindungan terhadap segala bentuk penelantaran, kekejaman dan penindasan serta Tindakan-tindakan yang mengarah pada bentuk-bentuk diskriminasi.

Prinsip-prinsip yang terkandung dalam konvensi hak anak adalah sebagai berikut:

- a. Prinsip non-diskriminasi. Artinya seluruh hak yang diakui dan terkandung dalam Konvensi Hak Anak harus diterapkan kepada setiap anak tanpa adanya pembeda apapun. Prinsip ini tertuang dalam Pasal 2 ayat (1) Konvensi Hak Anak, yaitu:
“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 yang lainnya, kebangsaan, etnik atau sosial, status kepemilikan, cacat atau tidak, kelahiran atau status lainnya baik dari anak itu sendiri atau orang tua atau walinya yang sah”.
- b. Prinsip yang terbaik bagi anak (*Best interest of the child*). Pasal 3 ayat (1) memuat ketentuan bahwa dalam segala tindakan yang menyangkut anak yang dilakukan oleh lembaga-lembaga kesejahteraan sosial pemerintah atau badan legislatif, kepentingan terbaik bagi anak harus menjadi pertimbangan utama (Pasal 3 ayat (1)).
- c. Prinsip atas hak hidup, kelangsungan dan perkembangan (*The rights to life, survival and development*). Pasal 6 ayat (1) memuat ketentuan bahwa, negara-negara peserta mengakui bahwa setiap anak memiliki hak hidup yang melekat. Pasal 6 ayat (2) memuat ketentuan bahwa negara-negara peserta akan menjamin semaksimal mungkin kelangsungan hidup dan perkembangan anak.
- d. Prinsip penghargaan terhadap pendapat anak (*Respect for the views of the child*). Pendapat anak, terutama mengenai hal-hal yang mempengaruhi kehidupannya, perlu diperhitungkan dalam setiap Keputusan yang diambil. Prinsip ini terkandung dalam Pasal 12 ayat (1) Konvensi Hak Anak, yaitu: Negara-negara peserta harus menjamin bahwa 24 anak yang mempunyai pandangan masing-masing mempunyai hak untuk menyatakan pandangannya secara

bebas dalam segala hal yang mempengaruhi anak, dan pandangan tersebut harus dihormati sesuai dengan usia dan kematangan anak. Kewajiban negara-negara peserta untuk melaksanakan konvensi hak anak, dimaksudkan sebagai keterikatan negara-negara yang telah meratifikasi perjanjian internasional tersebut. Konvensi hak anak, mengikat negara peserta untuk menjamin terlaksananya hak anak (*enforcement of children right*), dan menciptakan atau membentuk hak-hak anak (*children right*) sebagai bagian dari kaidah hukum nasional yang mengikat wilayah dan bangsa Indonesia.

Undang Undang tidak hanya mengatur hak anak terlantar pada Pasal 28 B ayat (2) saja, Pasal 34 ayat 1 yang berisi fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara. Kata “pelihara” merupakan salah satu kata dalam Bahasa Indonesia dan dapat temukan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI). Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “pelihara” mempunyai persamaan arti dengan kata “jaga” dan “rawat”. Kata “memelihara” yang merupakan turunan dari kata pelihara memiliki arti:

- a. Jaga dan rawat;
- b. Mengusahakan dan menjaga (agar tertib, aman, dsb);
- c. Mengusahakan (mengolah);
- d. Menjaga dan mendidik dengan baik;
- e. Menyelamatkan, melindungi, membebaskan (meluputkan) dari bahaya dan sebagainya.

Pasal ini memberikan jaminan kepada anak-anak miskin dan terlantar bahwa negara akan memelihara mereka sebagaimana mestinya, yang merupakan hak mereka sebagai Warga Negara Indonesia. Konvensi Hak Anak, Pemerintah Republik Indonesia telah meratifikasi dengan mengeluarkan Keppres Nomor 36 Tahun 1990.⁴⁵ Berdasarkan

⁴⁵ Muhammad Joni dan Zulchaina Z. Tanamas, *Aspek Hukum Perlindungan Anak Dalam Perspektif Konvensi Hak Anak*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), h. 65.

muatan hukumnya, dalam Konvensi Hak Anak terdapat hak-hak anak yang dirinci sebagai berikut:

- 1) Hak untuk memperoleh perlindungan terhadap segala bentuk diskriminasi dan hukuman;
- 2) Hak untuk memperoleh perlindungan dan pelayanan kesejahteraan, keselamatan dan kesehatan;
- 3) Hak atas jaminan negara atas penghormatan terhadap tanggung jawab, hak dan kewajiban orangtua dan keluarga;
- 4) Negara mengakui hak hidup anak, serta kewajiban negara untuk menjamin tumbuh kembang dan kelangsungan hidup anak;
- 5) Hak untuk memperoleh kebangsaan (nasionality), nama dan hubungan keluarga;
- 6) Hak untuk mempertahankan identitas pribadi termasuk kebangsaan, nama dan hubungan keluarga;
- 7) Hak untuk tinggal Bersama orangtua;
- 8) Hak atas kebebasan berpendapat dan berpandangan;
- 9) Hak atas kebebasan berpikir, berkeyakinan dan beragama;
- 10) Hak untuk kebebasan berhimpun, berkumpul dan berserikat;
- 11) Hak untuk memperoleh informasi dan segala sumber informasi yang diperlukan untuk peningkatan kesejahteraan sosial, moral kesehatan fisik dan mental;
- 12) Hak untuk memperoleh perlindungan dan bantuan khusus akibat kekerasan fisik, mental, penyalahgunaan, penelantaran dan perlakuan salah serta pelecehan seksual;
- 13) Hak untuk memperoleh perlindungan hukum terhadap campur tangan dalam kehidupan pribadi, keluarga, surat menyurat atas serangan yang tidak sah;
- 14) Hak atas perlindungan bagi anak yang tidak mempunyai orang tua;
- 15) Hak atas perlindungan bagi anak pengungsi (pengungsi anak);
- 16) Hak memperoleh perawatan khusus bagi anak penyandang disabilitas;

- 17) Hak untuk memperoleh pelayanan kesehatan;
- 18) Hak untuk menerima manfaat jaminan sosial;
- 19) Hak untuk memperoleh taraf hidup yang layak bagi perkembangan fisik, mental, dan sosial;
- 20) Hak atas pendidikan;
- 21) Hak atas istirahat dan bersenang-senang untuk terlibat dalam kegiatan bermain, kreativitas dan seni budaya;
- 22) Hak atas perlindungan terhadap eksploitasi ekonomi;
- 23) Hak atas perlindungan terhadap konsumsi obat-obatan terlarang;
- 24) Hak atas perlindungan terhadap segala bentuk eksploitasi seksual;
- 25) Hak atas perlindungan terhadap penculikan, penjualan dan perdagangan anak;
- 26) Hak atas perlindungan terhadap segala bentuk eksploitasi kesejahteraan anak;
- 27) Hak atas jaminan pelarangan penyiksaan anak dan hukuman yang tidak manusiawi;
- 28) Hak untuk memperoleh bantuan hukum baik di pengadilan ataupun diluar pengadilan; dan
- 29) Hak untuk menjamin tanggung jawab orang tua dalam membesarkan dan mengembangkan anak dan negara berkewajiban mengambil tindakan untuk membantu orangtua yang bekerja mendapat perawatan dan fasilitas.

3. Faktor Penyebab Anak Terlantar

Penelantaran anak disebabkan oleh berbagai faktor penyebab. Faktor penyebab penelantaran anak dapat disebabkan oleh faktor internal dan eksternal. Faktor tersebut dapat berupa kondisi anak itu sendiri, keluarga dan lingkungannya. Faktor penyebab penelantaran anak yang dikemukakan Enni Hardiati, adalah:

- a. Keluarga miskin sehingga berbagai kebutuhan fisik, mental, dan sosial untuk tumbuh kembang anak tidak dapat terpenuhi

- b. Keluarga yang sudah tidak utuh lagi ataupun keluarga yang kurang harmonis, karena orangtua meninggal dunia, perceraian, dan seringnya terjadi pertengkaran keluarga menyebabkan anak tidak dapat perhatian dan kasih sayang penuh dari orang tuanya, akibatnya anak tidak merasa aman dan tidak mampu bergaul dengan lingkungan mereka.
- c. Lingkungan sosial yang kurang mendukung tumbuh kembang anak misalnya daerah kumuh (slum), daerah tidak sehat, dan lain sebagainya. Kondisi ini juga akan mempengaruhi perkembangan dan pertumbuhan anak secara wajar.
- d. Kecacatan yang dimiliki oleh anak itu sendiri, sehingga dengan kecacatan tersebut anak tidak bisa berkembang dan beradaptasi dengan lingkungannya secara wajar. Faktor yang dominan dapat menimbulkan permasalahan sosial pada anak terlantar.

Faktor dominan tersebut dapat menjadi penghambat tumbuh kembang anak. Seperti yang dijelaskan Sofyan dan Umar Sulistyoyo yaitu:

- a. Sulitnya membesarkan karena anak tersebut tidak mempunyai orang tua/salah satu atau keduanya telah meninggal dan anak tersebut tidak mampu secara finansial.
- b. Kemampuan fisik dan mentalnya terganggu karena kecacatan anak tersebut.
- c. Adaptasinya terhadap lingkungan sosial terhambat. Anak yang mengalami gangguan perilaku sosial (penyimpangan; misalnya sering mengganggu orang yang sedang istirahat malam) dan anak yang melanggar hukum berdasarkan putusan hakim.
- d. Terhambat karena menghadapi ancaman bahaya atau tekanan akibat kondisi lingkungan yg tidak sehat, seperti anak-anak yang tinggal di Kawasan kriminalitas kejahatan dan Kawasan prostitusi.

Berdasarkan pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa faktor penyebab penelantaran anak disebabkan oleh keluarga miskin

(kekurangan materi), keluarga tidak utuh atau keluarga tidak harmonis (orangtua meninggal, perceraian, atau pertengkaran sehingga anak tidak mendapatkan kasih sayang dan perhatian), lingkungan sosial yang kurang mendukung (daerah kurang sehat atau kumuh, perilaku anak yang cenderung menyimpang atau anak yang melanggar hukum dan hidup dilingkungan kejahatan), kecacatan yang dimiliki oleh anak itu sendiri sehingga tidak berkembang dan beradaptasi dengan lingkungan.

4. Dampak Anak Terlantar

Berbicara mengenai dampak mempunyai arti bahwa sesuatu yang dialami atau dirasakan oleh seseorang karena perbuatan orang lain, sehingga perbuatan tersebut mempunyai dampak baik langsung maupun tidak langsung terhadap perkembangan individu tersebut dalam berinteraksi dengan lingkungan sosialnya. Dalam penelitian ini dampak yang ditimbulkan atau dialami oleh anak terlantar adalah sebagai berikut:

- a. Dampak Fisik Setiap anak berhak tumbuh kembang sesuai usianya. Perkembangan dan pertumbuhan yang baik didukung oleh nutrisi yang masuk ke dalam tubuh sehingga anak menjadi individu yang sehat jasmani. Anak yang ditelantarkan oleh orang tuanya, khususnya ibu, sangat mempengaruhi penampilan fisiknya. Kondisi tubuh yang buruk seperti kuku panjang yang kotor, rambut anak laki-laki yang tidak terawat, dan penggunaan pakaian yang tidak pantas. Dampak yang paling besar adalah anak tumbuh dan berkembang tidak sesuai dengan usianya, yaitu anak melakukan atau melakukan suatu aktivitas yang tidak sesuai dengan kondisi tubuhnya. Selain itu dampak fisik dari penelantaran adalah anak tidak mempunyai sandang, pangan, papan yang dapat digunakan secara baik dan optimal.
- b. Dampak Psikologis Anak yang mengalami gangguan psikologis disebabkan oleh perlakuan atau tindakan yang salah yang diterima

dari orang lain sehingga menyebabkan mereka menjadi individu yang tidak berani mengungkapkan atau mengatakan apa yang dirasakan atau diinginkannya. F. Heider yang dikutip oleh David O. Sears menjelaskan bahwa perilaku manusia dipengaruhi oleh faktor internal berupa motif, emosi, sikap, kemampuan, kesehatan dan keinginan, sedangkan faktor eksternal dipengaruhi oleh lingkungan secara umum, orang-orang dengan siapa ia berada. berinteraksi, tekanan sosial dan peran yang mereka mainkan, dipaksakan dan sebagainya. Dari temuannya, anak-anak pada kategori ini selalu merasa tertekan, sedih, kecewa, marah bahkan merasa minder dan malu dengan apa yang menimpanya bahkan berperilaku tidak sesuai dengan usianya sehingga membuat mereka mengalami depresi. Kemarahan dan kata-kata menyakitkan yang selalu saya terima merupakan perlakuan langsung yang diterima dari orang-orang terdekat saya. Hilangnya orang tua membawa dampak yang sangat besar terhadap kehidupan pribadi seorang anak, dimana anak merasa hampa akan sosok atau peran sebagai ayah atau ibu atau kedua-duanya. Hal ini berdampak langsung pada tindakan dan sikap anak serta membentuk individu yang pendiam sehingga tidak berani mengungkapkan kehidupannya secara terbuka. Selain itu dampak lain dari kehilangan sosok ayah atau ibu atau kedua-duanya adalah anak melakukan aktivitas untuk mendapatkan perhatian orang lain agar memperhatikan apa yang dilakukannya untuk mencari perhatian dari orang-orang disekitarnya.

- c. Dampak Sosial Anak pada hakikatnya merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kehidupan di lingkungan sosialnya, dimana anak memperoleh manfaat dari perlindungan sosial dalam keluarga dan lingkungan sekitarnya. Namun berdasarkan temuan di lapangan, interaksi dan hubungan sosial antara anak dan orang tua kurang efektif. Telah dijelaskan sebelumnya bahwa perceraian atau kurangnya pengakuan dari orang tua, dalam hal ini ayah kepada

anak, berdampak pada hubungan dengan lingkungan. Artinya seiring tumbuh dan berkembangnya seorang anak dalam lingkungan sosialnya, maka anak tersebut akan terus berinteraksi dengan teman sebaya, orang tua, dan masyarakat. Namun, orang tua dan masyarakat memperlakukan mereka sebagai “orang buangan”. Keberadaan anak terlantar dianggap sebagai kelompok yang meresahkan sehingga kerap mendapat perlakuan diskriminatif.

Perlakuan yang salah dari masyarakat, menyebabkan anak mencari tempat yang “aman” untuk menerima keberadaannya. Kurangnya kepedulian orang tua dan masyarakat menyebabkan anak tidak mempunyai kebebasan dalam mengekspresikan kemampuannya dalam bersosialisasi dengan baik.

D. Tanggung Jawab Pemerintah Daerah terhadap Anak Terlantar

Ada banyak istilah yang digunakan masyarakat untuk menyebut anak terlantar. Istilah yang biasa kita dengar dan sangat stereotip adalah istilah anak jalanan. Anak-anak jalanan merujuk pada anak-anak yang menghabiskan waktu dan aktivitasnya di jalanan. Meracu pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2016, anak harus mendapat perlindungan sesuai ketentuan Pasal-pasal yang terdapat dalam Undang-Undang. Sehingga anak yang tidak mendapat perlindungan fisik, psikis, rohani dapat dikategorikan sebagai anak terlantar.

Anak terlantar identik dengan kemiskinan, sehingga peningkatan jumlah penduduk dapat menjadi indikator peningkatan jumlah keluarga miskin. Kemiskinan sebuah keluarga menyebabkan anak terlantar di jalanan demi memenuhi kebutuhannya sendiri. Anak terlantar seringkali jatuh ke tangan orang yang tidak bertanggung jawab. Anak-anak terlantar akan dipaksa bekerja, mengalami pelecehan seksual, dan tragisnya, merekalah yang tega mendonorkan organ anak-anak tersebut di bawah tekanan.

Arif Gosita mengatakan anak harus dilindungi agar tidak menjadi korban tindakan siapapun (individu atau kelompok, organisasi swasta atau

pemerintah) baik secara langsung maupun tidak langsung. Yang dimaksud dengan korban adalah mereka yang menderita kerugian (mental, fisik, sosial), akibat tindakan pasif, maupun tindakan aktif orang lain atau kelompok (swasta atau pemerintah) baik langsung maupun tidak langsung⁴⁶

Anak terlantar memerlukan perlindungan agar dapat memperoleh haknya sebagai warga negara. Untuk mencapai perlindungan, negara harus menerapkan kebijakan yang dapat mendukung perlindungan anak terlantar. Kamus Besar Bahasa Indonesia, dijelaskan mengenai pengertian dari kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis dan dasar rencana dalam pelaksanaan pekerjaan, kepemimpinan, serta cara bertindak (tentang perintah, organisasi, dan sebagainya).

Menurut Carl Friedrich, kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada suatu tujuan dalam lingkungan tertentu dalam kaitannya dengan hambatan-hambatan tertentu dalam mencari peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan. Dengan demikian kebijakan pemerintah di bidang perlindungan anak terlantar merupakan suatu kegiatan yang ditetapkan oleh pemerintah dan dilaksanakan oleh pemerintah pusat maupun daerah untuk mencapai tujuan tersebut.

Tujuan pemerintahan negara pada umumnya didasarkan pada cita-cita atau tujuan negara. Misalnya, tujuan pemerintah Indonesia adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.⁴⁷

Negara menjamin hak dan kewajiban warga negaranya, sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu dalam

⁴⁶ Arif Gosita, *Masalah Perlindungan Anak; Kumpulan Karangan*, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2004), h. 37.

⁴⁷ Imam Sukadi, *Tanggung Jawab Negara Terhadap Anak Terlantar Dalam Operasionalisasi Pemerintah Di Bidang Perlindungan Hak Anak*, (Malang: UIN Maulana Malik Ibrahim, 2013), h.122.

Pasal 34 ayat (1) yang berbunyi, “Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara”.Pasal ini pada dasarnya merupakan hak konstitusional bagi seluruh warga miskin dan anak-anak yang terlantar di seluruh bumi Indonesia sebagai subyek hak asasi yang seharusnya dijamin pemenuhannya oleh Negara.⁴⁸ Bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia menjamin kesejahteraan tiap-tiap warga negara, termasuk perlindungan terhadap hak anak yang merupakan hak asasi manusia.⁴⁹Hak-hak anak adalah:

- a. Anak berhak atas kesejahteraan, perawatan, asuhan, dan bimbingan berdasarkan kasih sayang baik dalam keluarga maupun atas asuhan khusus untuk tumbuh dan berkembang dengan wajar;
- b. Anak berhak memperoleh pelayanan untuk mengembangkan keterampilan dan kehidupan sosialnya, sesuai dengan budaya dan kepribadian bangsa,, untuk menjadi warga negara yang baik dan berguna;
- c. Anak mempunyai hak atas pemeliharaan dan perlindungan baik dalam kandungan maupun setelah dilahirkan;
- d. Anak yang tidak mampu memperoleh bantuan agar ia dapat tumbuh dan berkembang secara wajar di lingkungan keluarganya.

Negara menjamin perlindungan hak-hak anak, pemerintah mempunyai kewajiban untuk itu. Upaya yang dilakukan pemerintah melalui pembentukan peraturan perundang-ndangan yang sudah dibuat oleh Pemerintah, salah-satunya adalah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2016 tentang Pelindungan Anak khususnya Pasal 4 yang berbunyi “Setiap anak berhak untuk dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara wajar dan sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi”. Selain itu juga dengan adanya Perjanjian Internasional tentang Konvensi Hak Anak (*Convention on the Rights of the Child*). Yang mana telah disahkan oleh Majelis Umum PBB, pada tanggal 20 November 1989.

⁴⁸ Imam Sukadi, *Tanggung Jawab*, h. 118.

⁴⁹ Pemerintah RI, *Undang Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak Pasal 2 ayat (1) s/d ayat (3) dan Pasal 5 ayat (1)*, (Jakarta: DPR RI. 1979).

Dalam rangka memperkuat perlindungan hak-hak anak, untuk meningkatkan efektivitas Penyelenggaraan Perlindungan Anak dibentuklah Komisi Perlindungan Anak Indonesia melalui Keppres Nomor 77 Tahun 2003 tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia. Komisi Perlindungan Anak Indonesia dalam melaksanakan kegiatannya mempunyai tugas sebagai berikut:⁵⁰

- a. Melakukan sosialisasi seluruh ketentuan peraturan perundang undangan yang berkaitan dengan perlindungan anak, pengumpulan data dan informasi, penerimaan pengaduan masyarakat, melakukan peninjauan, pemantauan, evaluasi dan pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan anak;
- b. Memberikan laporan, saran, masukan dan pertimbangan kepada presiden dalam rangka perlindungan anak.

Komisi Perlindungan Anak Indonesia dalam melakukan tugasnya dapat bekerjasama dengan berbagai pihak, yaitu:

- a. Instansi Pemerintah, baik Pusat maupun Daerah;
- b. Organisasi masyarakat;
- c. Para ahli; dan
- d. Pihak-pihak lain yang dianggap perlu.

⁵⁰ Pemerintah RI, *Undang Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak Pasal 76*, (Jakarta: DPR RI, 2002).