

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Hak Asasi Manusia (HAM) adalah anugerah yang harus dihormati, dijunjung tinggi, dan dipertahankan oleh negara, pemerintah, hukum, untuk menimbulkan harkat dan martabat bagi setiap individu. Hak-hak itu berkaitan dengan hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa. Sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang (UU) Republik Indonesia (RI) No. 39 Tahun 1999, hak asasi manusia. Syarat umum suatu negara dianggap sebagai Negara hukum adalah bahwa hak asasi manusia harus dijamin. Syarat ini harus diimplementasikan atau setidaknya terbaca dan tertafsirkan oleh konstitusi di suatu Negara. Maka dari itu, baik pihak yang mendukung hak asasi maupun pihak yang memegang kekuasaan tetap mempunyai hak akan kebebasan.

Anak merupakan amanah yang diberikan Tuhan kepada pasangan suami istri yang dapat dijadikan sebagai penerus generasi. Orang tua memiliki tugas penting untuk mengembangkan potensi dan juga tumbuh kembang anak untuk menciptakan generasi penerus bangsa yang berprestasi secara optimal yang mana hal tersebut memerlukan pemenuhan hak-hak anak yang ditanamkan sejak dini. Hal tersebut dikarenakan perkembangan anak yang baik akan menumbuhkan generasi unggul.

Perlindungan yang diberikan kepada anak merupakan kegiatan yang memiliki harkat dan martabat yang tinggi sebagai wujud kesejahteraan rakyat secara menyeluruh. Oleh karena itu, pemerintah dengan perannya sebagai pemimpin memiliki andil yang cukup besar untuk mengimplementasikan pemerataan kesejahteraan masyarakat sekaligus kesejahteraan pada anak. Tetapi pada kenyataannya, banyak anak yang belum mendapatkan hak-haknya. Kita dapat melihat dari akumulasi anak terlantar di Indonesia yang masih terbilang tinggi.

Provinsi Jawa Barat sendiri merupakan Provinsi yang cukup kompleks karena terdapat berbagai permasalahan sosial didalamnya. Kehadiran anak-anak terlantar tidak terlepas dari permasalahan Jawa Barat yang kompleks. Melihat banyaknya situasi anak terlantar di Jawa Barat, nampaknya Undang-Undang perlindungan anak yang ada belum cukup mewujudkan hak-hak yang dimiliki anak. Setiap anak berhak untuk hidup, berkembang, dan tumbuh dalam lingkungan yang manusiawi dan dilindungi dari adanya diskriminasi serta kekerasan. Selanjutnya, setiap anak berhak atas nama untuk identitas dan kewarganegaraan. Hal tersebut tertera pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2002 tentang perlindungan anak.

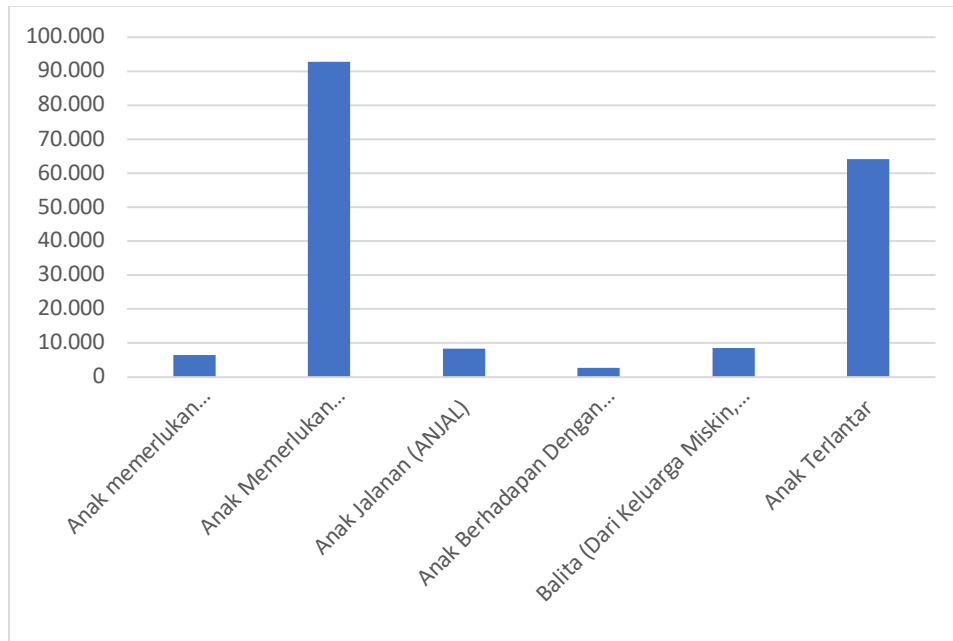
Beberapa daerah di Indonesia lebih tepatnya Jawa Barat mengalami permasalahan sosial antara lain anak yang membutuhkan perlindungan khusus (AMPK), anak yang membutuhkan fungsi sosial (AMPFS), banyak anak jalanan (Anjal), konflik dengan hukum (ABH), anak kecil dalam keluarga miskin, anak kecil terlantar, anak kecil tanpa dokumen, anak kecil yang membutuhkan keluarga alternatif, dan anak terlantar.

Pemerintah daerah telah memberikan suatu kebijakan berupa program pembinaan kepada anak terlantar sebagaimana telah dicantumkan regulasi dalam peraturan Daerah Kabupaten Bandung No. 15 Tahun 2013 tentang penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara terpadu, terarah, dan berkelanjutan. Masalah sosial tentang anak sebenarnya merupakan masalah yang sangat serius untuk ditangani dan perlunya kebijakan serta program untuk menunjang masyarakat agar sejahtera dari segi sosialnya. Secara teknis, Dinas Sosial di Kabupaten Bandung sudah cukup bertanggung jawab untuk menangani masalah tersebut karna berperan dalam bidang PMKS (penyandang masalah kesejahteraan sosial) pada anak, yaitu dengan membuat program pembinaan anak terlantar. Dari program tersebut, Dinas Sosial Kabupaten Bandung membuat dua sub-program utama didalamnya yaitu pengembangan minat dan keterampilan anak dengan menyelenggarakan kegiatan berupa pengembangan minat dan bakat. Untuk sub-program yang kedua yaitu pelayanan sosial bagi anak terlantar berupa penguatan ekonomi keluarga dengan menyelenggarakan kegiatan berupa bantuan yang akan diberikan oleh Dinas Sosial Kabupaten Bandung kepada anak terlantar.

Hal yang mendasari permasalahan anak menjadi terlantar diantaranya, orang tua yang tidak bertanggung jawab, kemiskinan, pemenuhan hak-hak anak yang tidak terpenuhi, dan lainnya. Tak banyak juga anak terlantar yang tidak terpenuhi hak-haknya melakukan tindakan-tindakan yang tidak seharusnya dilakukan seperti tindak kriminal, kekerasan, kenakalan remaja, dan lainnya. Maka dari itu pemerintah memerlukan program yang fokus pada kasus tersebut. Kementian sosial telah menginput data anak-anak berdasarkan jenis masalah yang

mana hal tersebut menjadi peran yang cukup penting bagi pemerintah untuk menanggulangi permasalahan terkait anak yang ada. Berikut merupakan data anak berdasarkan jenis masalah yang sudah diinput oleh Kementerian Sosial:

**Grafik 1. 1 Data Anak Berdasarkan Jenis Masalah**



Sumber: (DTKS)-PPKS ANAK oleh Kementerian Sosial  
(Diolah Oleh Penulis)

Keterangan:

- AMPK: Anak Memerlukan Perlindungan Khusus
- AMPFS: Anak Memerlukan Pengembangan Fungsi Sosial
- ANJAL: Anak Jalanan
- ABH: Anak Berhadapan Hukum
- DTKS: Data Terpadu Kesejahteraan Sosial
- AT: Anak Terlantar

Sesuai dengan data yang diambil pada kementerian sosial diatas telah disebutkan bahwa jumlah pada kasus anak terlantar cukup besar hingga memasuki

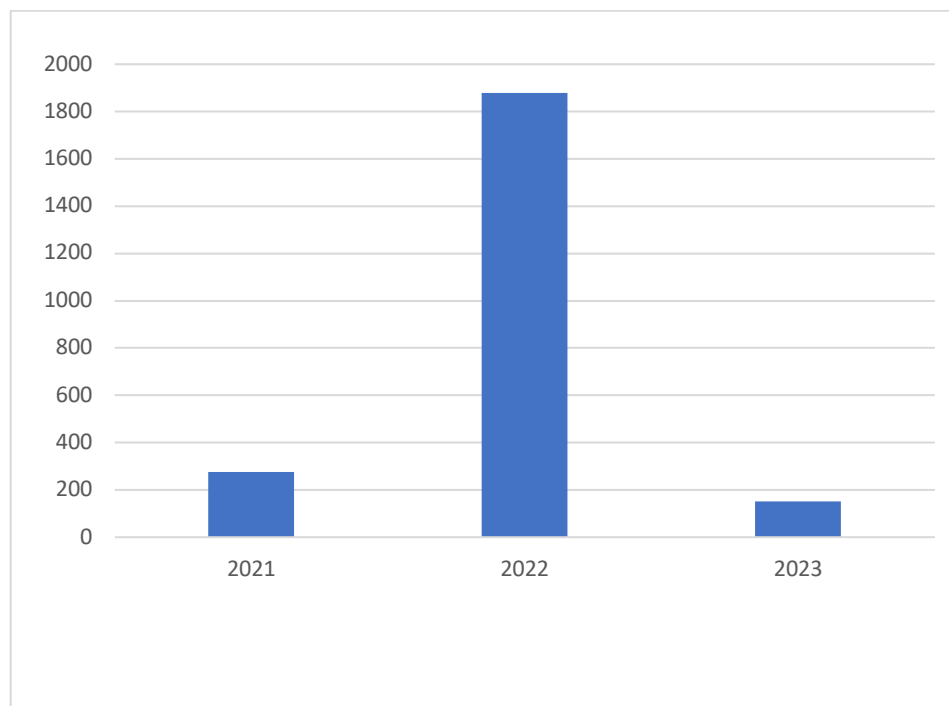
peringkat ke-2 dari banyaknya permasalahan sosial yang ada di berbagai wilayah Jawa Barat. Data diatas jika dijabarkan terdapat AMPK sebanyak 6.572, AMPFS sebanyak 92.861, ANJAL sebanyak 8.320, ABH 2.791, Balita (Dari Keluarga Miskin, Dibuang, Tidak Terdokumentasi, Membutuhkan Keluarga Pengganti) sebanyak 8.507, dan AT sebanyak 64.053. DTKS – PPKS anak telah mencatat bahwa LKSA terdaftar sebanyak 4.864, data yang masuk mencapai 183.105, anak dalam LKSA sebanyak 106.406, dan anak dalam keluarga sebanyak 76.698.

Anak terlantar sendiri adalah anak dengan kategori usia 5-18 tahun yang belum mempunyai pikiran yang cukup matang sehingga dapat menyebabkan generasi buruk karena beberapa kemungkinan diantaranya kemiskinan, keluarga tidak harmonis, anak yang ditinggal orang tua, dan lainnya. Anak-anak berusia antara satu sampai delapan tahun, yatim piatu atau piatu, atau yatim yang kebutuhannya tidak dapat dipenuhi, anak-anak yang lahir akibat perkosaan sehingga tidak ada yang merawatnya dan tidak mendapatkan pendidikan yang baik dan memadai, anak-anak terlantar oleh keluarga atau orang tuanya, dan anak yang kehilangan hak asuh dari keluarga atau orang tuanya adalah beberapa kriteria anak terlantar.

Menurut Keputusan Menteri Sosial RI. No. 27 Tahun 1984 terdapat beberapa karakteristik atau ciri-ciri anak terlantar yaitu: Anak (Laki-laki/perempuan) usia 5-18 tahun, tidak memiliki ayah, karena meninggal (yatim), atau ibu karena meninggal tanpa dibekali secara ekonomis untuk belajar, atau melanjutkan pelajaran pada pendidikan dasar, orang tua sakit-sakitan dan tidak memiliki tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap. Penghasilan tidak tetap dan

sangat kecil serta tidak mampu membiayai sekolah anaknya, orang tua yang tidak memiliki tempat tinggal yang tetap baik itu rumah sendiri maupun rumah sewaan, tidak memiliki ibu dan bapak (yatim piatu), dan saudara, serta belum ada orang lain yang menjamin kelangsungan pendidikan pada tingkatan dasar dalam kehidupan anak, tidak terpenuhi kebutuhan dasarnya, anak yang lahir karena tindak perkosaan, tidak ada yang mengurus dan tidak mendapat pendidikan.

**Grafik 1. 2 Data Anak Terlantar di Kabupaten Bandung 2021-2023**



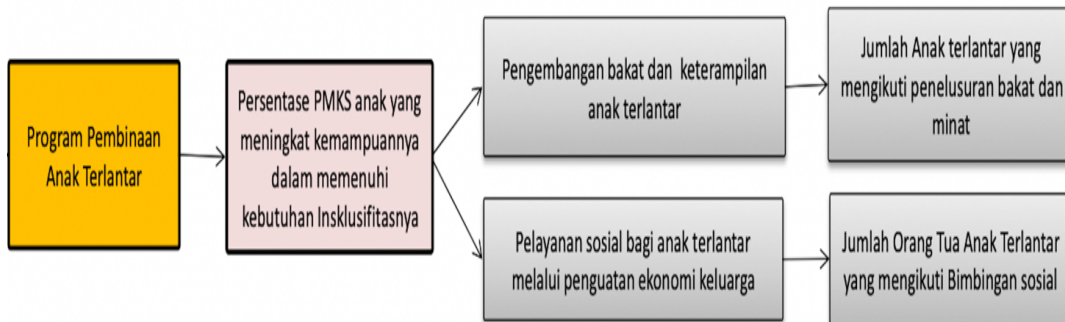
Sumber : Dinas Sosial Kabupaten Bandung  
(Diolah Oleh Penulis)

Sesuai dengan data diatas yang diambil oleh dinas sosial Kabupaten Bandung dapat menunjukkan bahwa angka anak terlantar pada tahun 2021-2023 mengalami peningkatan dan penurunan yang drastis. Sudah tertera bahwa angka anak terlantar di Kabupaten Bandung mencapai di angka 275 orang pada tahun 2021, tetapi pada tahun 2022 mengalami peningkatan yang drastis hingga mencapai

1.878 orang, sedangkan pada 2023 mengalami penurunan yang pesat hingga turun sampai 151 orang.

Anak terlantar termasuk kedalam masalah sosial yang non-patologis dan termasuk penyakit (sosial) sehingga akan jauh lebih mudah diatasinya. Namun, jika masalah pada kasus tersebut tidak cepat diselesaikan maka secara akumulasi berdampak pada sosial patologis yang mana akan sulit untuk diatasi dan berdampak secara meluas. Selain itu, jika penanganan masalah anak yang terlantar tersebut tidak tepat sasaran dan bahkan tidak ada penanganan maka permasalahan-permasalahan baru akan timbul. Oleh karenanya, Harus ada organisasi atau lembaga yang mengurus hal ini di setiap daerah. Karena Dinas Sosial Kabupaten Bandung turut serta dalam PKMS untuk anak, khususnya program pembinaan anak terlantar.

**Gambar 1. 1 Program dan Bentuk Kegiatan Pembinaan Anak Terlantar**



Sumber : Dinas Sosial Kabupaten Bandung  
(Diolah Oleh Penulis)

Undang-undang perlindungan anak yang ada nampaknya belum cukup mewujudkan hak-hak yang dimiliki anak. Setiap anak berhak untuk hidup, berkembang, dan tumbuh dalam lingkungan yang manusiawi dan dilindungi dari adanya diskriminasi serta kekerasan. Selanjutnya, setiap anak berhak atas nama untuk identitas dan kewarganegaraan. Hal tersebut tertera pada Undang-Undang

Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2002 tentang perlindungan anak. Program yang tertera diatas merupakan salah satu program yang dibuat oleh Dinas Sosial Kabupaten Bandung agar dapat menurunkan angka anak terlantar di Kabupaten Bandung. Dinas Sosial Kabupaten Bandung berfokus pada presentase PMKS anak yang dapat meningkatkan kemampuan anak dalam memenuhi kebutuhan inklusifnya dengan pengembangan bakat dan keterampilan anak terlantar.

Masalah sosial khususnya masalah anak terlantar yang dihadapi oleh Dinas Sosial Kabupaten Bandung terlihat dari penduduk pendatang yang terus memasuki wilayah tersebut, Meski biaya hidup meningkat, belum banyak lapangan kerja baru tercipta. Karena rendahnya tingkat pendidikan tersebut, maka jelas keadaan di Kabupaten Bandung semakin parah yang akan dampaknya jumlah anak terlantar semakin tinggi. Oleh karena itu, diperlukan kerjasama yang kuat dari semua lini kehidupan, corak, dan sudut pandang, mulai dari orang tua, pemerintah, hingga masyarakat itu sendiri, guna menekan jumlah anak terlantar di Kabupaten Bandung.

Terkait masalah yang sedang dihadapi oleh Dinas Sosial Kabupaten Bandung sendiri yaitu rendahnya pola penguasaan konsep pada kegiatan pembinaan anak terlantar sehingga banyak anak yang lebih mementingkan mencari uang dibanding harus mengikuti program pembinaan ini. Selain itu, minimnya antusias dari anak tersebut seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya karna anak tersebut lebih membutuhkan uang dibanding kegiatan pembinaan anak terlantar. yang terakhir, kurangnya partisipasi dari orang tua dan anak terlantar dalam kegiatan penguatan ekonomi sehingga banyak orang tua dan anak terlantar yang gagal



menjalankan usahanya ketika sudah diberikan bantuan oleh pihak Dinas Sosial Kabupaten Bandung.

Sesuai dengan latar belakang yang telah dipaparkan diatas, penulis bermaksud untuk melakukan penelitian tentang bagaimana implementasi yang diberikan oleh Dinas Sosial Kabupaten Bandung terhadap anak terlantar. Oleh karena itu penulis berniat untuk menulis proposal tersebut dengan judul “IMPLEMENTASI PROGRAM PEMBINAAN ANAK TERLANTAR OLEH DINAS SOSIAL DI KABUPATEN BANDUNG ”.

## **B. Identifikasi Masalah**

Sesuai dengan latar belakang diatas memberikan identifikasi masalah penelitian yang sesuai yaitu:

1. Rendahnya pola penguasaan konsep pengembangan bakat dan minat oleh dinas sosial kabupaten bandung dalam mengimplementasikan kegiatannya.
2. Minimnya antusias dari anak terlantar untuk mengikuti pengembangan bakat dan keterampilan anak terlantar.
3. Dinas Sosial Kabupaten Bandung kurang melibatkan orang tua dan anak terlantar dalam kegiatan pelayanan sosial bagi anak terlantar melalui penguatan ekonomi keluarga.

## **C. Rumusan Masalah Penelitian**

Sesuai dengan latar belakang dan identifikasi masalah diatas memberikan rumusan permasalahan penelitian yang sesuai yaitu:

1. Bagaimana sumber daya dalam organisasi, pengelolaan sutruktur organisasi, dan metode atau rangkaian proses kegiatan dalam sebuah organisasi?
2. Bagaimana pemahaman dari kebijakan yang ada, pedoman dalam bimbingan teknis berupa pembinaan, dan sumber daya yang terlibat?
3. Bagaimana cara mengukur kinerja dan perealisasi program sesuai dengan pedoman yang ada?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah diatas, dapat disimpulkan bahwa tujuan dari penelitian ini yaitu mengetahui implementasi proram pembinaan anak terlantar oleh Dinas Sosial di Kabupaten Bandung dengan mengukur tiga dimensi yaitu organisasi, interpretasi, dan penerapan.

#### **E. Manfaat Hasil Penelitian**

##### **1. Manfaat Teoritis**

Sebagai pengembangan keilmuan administrasi publik terdapat teori kebijakan publik. Di dalam teori kebijakan publik terdapat teori implementasi kebijakan. Penulis ingin membuktikan teori dari Charles O. Jones tahun 1996 dengan dimensi organisasi, interpretasi, dan penerapan yang diterapkan pada penelitian pembinaan anak terlantar oleh Dinas Sosial di Kabupaten Bandung.

##### **2. Manfaat Praktik**

Penelitian ini berguna untuk memberi masukan kepada Dinas Sosial Kabupaten Bandung terkait pengimplementasian program yang baik sesuai dengan dimensi yang ada dari observasi-observasi yang telah dilakukan oleh

penulis kepada Dinas Sosial Kabupaten Bandung. Selain itu, Dinas Sosial Kabupaten Bandung dapat mengetahui hal apa saja yang harus dikembangkan dan hal apa saja yang harus diperbaiki untuk mengimplementasikan program pembinaan anak terlantar.

## **F. Kerangka Pemikiran**

Administrasi publik terdapat teori kebijakan publik dan pada teori kebijakan publik terdapat teori implementasi kebijakan. Administrasi publik merupakan sebuah upaya administrasi yang dilakukan melalui kegiatan pembangunan yang bersandar pada banyak nilai yang digunakan demi rakyat yang sejahtera serta memiliki sifat non-profit. Menurut Siagian (2006). Menurut Carl Friedrich kebijakan publik adalah sebuah usulan arah dalam hal tindakan yang disarankan oleh pemerintah, kelompok, atau individu untuk menyelesaikan hambatan dan untuk memaksimalkan peluang pada suatu lingkungan dalam rangka untuk mewujudkan suatu sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya.

Undang-Undang (UU) Republik Indonesia (RI) No. 39 Tahun 1999, hak asasi manusia. Syarat umum suatu negara dianggap sebagai Negara hukum adalah bahwa hak asasi manusia harus dijamin. Syarat ini harus diimplementasikan atau setidaknya terbaca dan tafsiran oleh konstitusi di suatu Negara. Maka dari itu, baik pihak yang mendukung hak asasi maupun pihak yang memegang kekuasaan tetap mempunyai hak akan kebebasan. peraturan Daerah Kabupaten Bandung No. 15 Tahun 2013 tentang penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara terpadu, terarah, dan berkelanjutan.

Implementasi kebijakan menurut Charles O. Jones (1996:166) yaitu *“implementation is the set of activities directed toward putting a program into effect”*. Implementasi kebijakan adalah serangkaian Tindakan atau sikap yang dilakukan untuk menerapkan program dengan tujuan untuk mencapai hasil tertentu. Organisasi, interpretasi, dan penerapan adalah tiga tindakan utama yang sangat penting dalam implementasi kebijakan.

Terdapat tiga dimensi implementasi kebijakan yang digunakan oleh penulis diantaranya organisasi, interpretasi, dan penerapan. Indikator tersebut didapatkan dari variabel dalam teori Charles. O. Jones. Dari dimensi tersebut penulis membuat indikator dari setiap dimensi yang ada. Dalam dimensi organisasi terdapat 3 dimensi didalamnya yang pertama yaitu sumber daya dalam organisasi, yang kedua pengelolaan struktur organisasi, dan yang ketiga metode atau rangkaian proses kegiatan dalam sebuah organisasi. Pada dimensi interpretasi terdapat tiga indikator yaitu pemahaman dari kebijakan, standar operasional prosedur (SOP) dalam bimbingan teknis berupa pembinaan, dan sumber daya yang terlibat. Dan dimensi terakhir penerapan terdapat dua indikator yaitu mengukur kinerja dan perealisasi program sesuai dengan pedoman atau standar operasional prosedur (SOP).

Upaya yang diharapkan penulis terkait program pembinaan anak terlantar oleh Dinas Sosial Kabupaten Bandung dapat terimplementasi dengan baik dan optimal sehingga tidak menimbulkan kerancuan yang ada baik kerancuan pada data ataupun yang lainnya. Dengan menerapkan teori implementasi kebijakan Charles O. Jones, Dinas Sosial Kabupaten Bandung dapat mengimplementasikan program pembinaan anak terlantar dengan baik. Penulis membuat skema kerangka pemikiran yang

dibuat berdasarkan variabel terkait dengan masalah penelitian beserta teorinya, yaitu sebagai berikut:

**Gambar 1. 2 Kerangka Pemikiran**

