

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Anak merupakan karunia yang diberikan Tuhan Yang Maha Esa untuk diamanahkan kepada orang tua agar senantiasa dapat dijaga dan dilindungi harkat dan martabat serta hak-hak yang dimiliki sebagai seorang anak. Anak adalah generasi penerus bangsa yang dapat menjadi ujung tombak perubahan dari setiap zaman. Maka dari itu melindungi dan membimbing anak dalam memenuhi hak-hak hidupnya untuk tumbuh dan berkembang secara optimal sesuai martabat kemanusiaan itu adalah wajib dan sangat penting. Setiap orang yang berada di Indonesia mendapatkan kepastian perlindungan atas hukum dan kesejahteraan terutamanya kepada anak.

Perlindungan hukum bagi anak dapat diartikan sebagai upaya perlindungan hukum terhadap berbagai kebebasan dan hak asasi anak serta berbagai kepentingan yang berhubungan dengan kesejahteraan anak. Dalam pasal 28B ayat 2 UUD 1945 disebutkan juga bahwa “setiap orang berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan diskriminasi”.

Meskipun demikian, dalam perkembangan saat ini banyak anak yang menjadi korban atas ketidaktanggung jawaban orang tua dalam memenuhi hak-hak anak sebagaimana mestinya, anak yang seharusnya mendapat kasih sayang dan bimbingan dari orang tuanya, sekarang menjadi anak yang hidup dan bertahan mencari kehidupannya sendiri di jalanan. Banyak faktor yang

mempengaruhi kehidupan masyarakat sehingga munculnya penyimpangan sosial yang ada dalam masyarakat diantaranya anak terlantar atau anak jalanan. Fenomena tersebut terjadi seiring dengan perkembangan budaya dimasyarakat yang sudah mengalami penurunan terhadap nilai dan norma yang diterapkan dalam masyarakat.

Faktor yang dapat menimbulkan permasalahan sosial dalam masyarakat mengenai masalah kesejahteraan sosial anak memang sulit dihindari, terutama dari faktor kemiskinan, tingkat pendidikan yang rendah, kesehatan, sosial budaya dan lingkungan. Faktor kemiskinan merupakan faktor terbesar yang dapat menimbulkan banyaknya permasalahan sosial yaitu timbulnya anak jalanan, anak dari keluarga miskin yang mempunyai resiko lebih besar karena kondisi ekonomi yang membuat mereka kurang terlindungi. Perkembangan wilayah atau kota dapat memunculkan persaingan hidup antar masyarakat, sehingga timbulah suatu gejala sosial yang berujung pada kemiskinan. Wilayah yang mempunyai jumlah kepadatan penduduk yang cukup tinggi dan banyaknya keluarga yang mempunyai masalah ekonomi akan membuat semakin banyaknya anak yang kurang mendapatkan perhatian dalam kehidupannya, kurang asupan gizi yang baik, kurangnya pendidikan, serta kehilangan hak untuk bermain dan hidup secara layak sehingga munculnya kehidupan anak jalanan.

Mengenai permasalahan kesejahteraan sosial anak ini selalu dihadapi diberbagai kota di Indonesia. Kota Kediri merupakan salah satu kota yang menghadapi permasalahan kesejahteraan sosial anak yang cukup tinggi

contohnya anak jalanan dan anak terlantar. Ada berbagai faktor yang menimbulkan permasalahan kesejahteraan sosial anak diantaranya anak jalanan dan anak terlantar di kota Kediri mulai dari faktor ekonomi keluarga, faktor ketidak harmonisan rumah tangga dan faktor lingkungan. Faktor-faktor tersebut yang seringkali membuat anak-anak memiliki inisiatif untuk mencari kehidupannya sendiri dijalanan. Kegiatan-kegiatan yang dilakukan anak-anak jalanan di kota Kediri beranekaragam, mulai dari pengamen, pedagang asongan, pedagang koran, dan tukang pembersih mobil.

Dengan timbulnya permasalahan kesejahteraan sosial anak yang semakin tinggi jumlahnya diantaranya anak terlantar dirasakan semakin menimbulkan kecemasan yang ada dalam masyarakat, karena disatu sisi permasalahan tersebut dapat menimbulkan dampak negatif bagi keamanan, penertiban dan kebersihan kota. Berikut ini adalah tabel data statistik Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial Anak di Kab/Kota Kediri.

**Tabel 1.1**

**Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial Anak di Kab/Kota Kediri Tahun 2016 s/d 2017**

No.	Klasifikasi PMKS	Tahun	
		2016	2017
1	Anak Terlantar	406	435
2	Anak Balita Terlantar	8	5
3	Anak yang Menjadi Korban Tindak Kekerasan	29	14
4	Anak Jalanan	184	75
5	Anak dengan Disabilitas	1829	1448
6	Anak Berhadapan dengan Hukum	68	62
<b>Jumlah</b>		<b>2524</b>	<b>2039</b>

*Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur 2017*

Dari data tabel diatas menunjukkan bahwa jumlah Penyandang masalah Kesejahteraan Sosial Anak di wilayah Kediri dari tahun 2016 s/d 2017 mengalami penurunan. Tetapi pada klasifikasi terhadap anak terlantar mengalami peningkatan. Maka dalam hal ini keluarga atau orang tualah pihak pertama yang mempunyai kewajiban atas pemenuhan hak-hak kesejahteraan dan memberikan perlindungan terhadap anak, dan apabila pihak keluarga atau orang tua tidak mampu dalam memenuhi tanggung jawabnya atas pemenuhan kesejahteraan anak, maka Negaralah yang berkewajiban memberikan perlindungan, kesejahteraan dan pemeliharaan terhadap anak tersebut. Sesuai dengan yang tertuang dalam UUD 1945 pasal 34 yang menyatakan bahwa “fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh Negara”. Bagi keluarga yang mempunyai masalah ekonomi ataupun anak yang kedua orang tuanya sudah meninggal dunia, disinilah peran pemerintah sangat penting bagi kehidupan anak. Upaya yang dapat dilakukan Pemerintah dalam mensejahterakan kehidupan anak adalah melalui kegiatan pembinaan.

Dengan adanya kondisi permasalahan sosial tersebut, maka Dinas Sosial Unit Pelaksanaan Teknis (UPT) Perlindungan dan Pelayanan Sosial Asuhan Anak Trenggalek asrama Kediri perlu adanya program pembinaan anak. Program pembinaan ini ditujukan untuk mengatasi adanya permasalahan sosial mengenai anak dengan membuat kebijakan-kebijakan yang dapat menyelesaikan permasalahan kesejahteraan sosial anak tersebut. Oleh karena itu, program pembinaan anak yang dilakukan oleh Dinas Sosial adalah implementasi yang nyata dengan dapat terciptanya kehidupan dan kepribadian

yang baik serta layak sesuai dengan usia anak dan tidak membahayakan keselamatan dirinya sendiri sehingga mereka tidak perlu ada dijalanan untuk bekerja, dan pastinya mereka mendapat kesempatan untuk memperoleh pendidikan yang baik untuk masa depannya sesuai dengan yang tertuang dalam UUD 1945 pasal 31 ayat 2 mengatakan bahwa “setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya”(setelah amandemen keempat). Dan mereka dapat bermain bersama teman seumurannya, sehingga mereka tidak akan terpengaruh terhadap lingkungan luar yang dapat membahayakan perkembangan diri mereka. Dengan kebijakan tersebut anak pun akan terdidik untuk menjadi manusia yang bertanggung jawab.

Dinas sosial UPT PPSAA Trenggalek asrama Kediri merupakan bagian dari kantor UPT PPSAA yang ada di Trenggalek yang keduanya berada di Provinsi Jawa Timur. UPT PPSAA tersebut terbagi dalam dua wilayah dikarenakan setiap UPT PPSAA ditempati anak asuh yang dibedakan dalam hal jenis kelaminnya, dimana anak laki-laki ditempatkan di UPT PPSAA Trenggalek, sedangkan anak perempuan berada di UPT PPSAA Kediri. UPT PPSAA tersebut melaksanakan program pelayanan sosial yang dipersiapkan untuk para anak penyandang masalah kesejahteraan sosial seperti anak terlantar, anak jalanan, anak yatim, anak piatu, anak yatim piatu, anak dari keluarga yang kurang mampu serta anak dari korban kekerasan supaya mereka mendapatkan kehidupan yang layak dan belajar hidup secara mandiri. Berdasarkan data dari UPT PPSAA Trenggalek jumlah anak yang ada dalam panti adalah 120 anak,

dan jumlah tersebut terbagi didua wilayah dalam satu provinsi yaitu di kota Trenggalek dan kota Kediri Jawa Timur. Berikut adalah tabel data mengenai jumlah anak asuh yang ada di UPT PPSAA Trenggalek Asrama Kediri.

**Tabel 1.2**

**Data Jumlah Anak Asuh Panti Berdasarkan Jenis Kelamin dan Penempatannya**

<b>Tempat</b>	<b>Perempuan</b>	<b>Laki-Laki</b>
UPT PPSAA Trenggalek	-	60 anak
UPT PPSAA Trenggalek Asrama Kediri	60 anak	-
<b>Jumlah</b>	<b>120 anak</b>	

*Sumber: UPT PPSAA Trenggalek Asrama Kediri*

Dari data tabel diatas, menjelaskan bahwa mengenai kebijakan pengerahan jumlah klien yang masuk di UPT PPSAA Trenggalek, panti tersebut hanya menerima jumlah klien 120 anak setiap tahunnya, dan jumlah tersebut tidak dapat lebih ataupun kurang karena sudah disesuaikan dengan jumlah anggaran yang masuk di UPT PPSAA Trenggalek. Dari jumlah 120 anak itu akan dibagi lagi berdasarkan jenis kelaminnya yaitu laki-laki 60 anak dan perempuan 60 anak.

Dalam setiap tahun ada beberapa klien yang sudah lepas dari tanggung jawab panti, beberapa diantaranya dikembalikan ke keluarganya dan ada juga yang sudah bisa hidup secara mandiri. Rata-rata klien yang sudah lepas dari panti tersebut adalah anak-anak yang sudah lulus dari Sekolah Menengah Kejuruan dan mereka sudah memiliki pekerjaan masing-masing. Dibawah ini

merupakan tabel data jumlah anak yang keluar dari UPT PPSAA Trenggalek tahun 2015 s/d 2020.

**Tabel 1.2**

**Data Jumlah Anak Asuh yang Lulus/Keluar dari UPT PPSAA Trenggalek Tahun 2015 s/d 2020**

<b>Tahun</b>	<b>Jumlah Anak yang Keluar</b>
2015	17 Anak Asuh
2016	22 Anak Asuh
2017	19 Anak Asuh
2018	12 Anak Asuh
2019	19 Anak Asuh
2020	18 Anak Asuh

*Sumber: UPT PPSAA Trenggalek Asrama Kediri*

Dari data tabel diatas menunjukkan bahwa pada tahun 2015 s/d 2020 UPT PPSAA Trenggalek selalu menerima klien baru yang akan dibina dan diasuh dalam panti, disamping itu pada periode tahun yang sama panti tersebut juga melepas anak asuh yang sudah selesai masa binaannya di panti UPT PPSAA Trenggalek. Sedangkan untuk penerimaan klien baru UPT PPSAA Trenggalek akan mengambil jumlah klien baru sesuai dengan jumlah klien yang keluar pada tahun sebelumnya.

Kota Kediri merupakan salah satu kota yang tidak luput dari permasalahan sosial, terutama masalah kesejahteraan sosial anak. Terkait hal ini, Dinas Sosial UPT PPSAA Trenggalek asrama Kediri untuk melaksanakan upaya-upayanya dalam pengasuhan anak sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 2 tahun 1988 Tentang Usaha Kesejahteraan Bagi Anak yang Memiliki Masalah..

Dimana dalam setiap pembuatan kebijakan program pembinaan anak harus sesuai dengan aturan yang sudah ditetapkan. Peraturan itulah yang mendasari UPT PPSAA Trenggalek dalam membuat kebijakan agar setiap program pembinaan yang diadakan oleh dinas sosial dapat berjalan dengan lancar dan bermanfaat juga bagi para anak asuh dalam membentuk kepribadian yang lebih baik.

Dalam penerapan implementasi kebijakan mengenai pengasuhan anak pasti muncul faktor-faktor yang dapat mempengaruhi jalannya kebijakan tersebut, dan faktor inilah yang mengakibatkan sebuah implementasi kebijakan tersebut dapat dikatakan berhasil ataupun gagal. Maka dari itu apabila faktor yang mempengaruhi kebijakan itu baik, maka akan terimplementasikan dengan baik kebijakan tersebut. Sedangkan apabila muncul faktor yang mempengaruhi kebijakan itu buruk, maka suatu kebijakan tersebut akan gagal diimplementasikan dengan baik tidak sesuai target pelaksanaan.

Mengenai faktor buruk yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan pelaksanaan program pembinaan yang ada dalam UPT PPSAA Trenggalek Asrama Kediri, dalam kondisi pandemi Covid-19 ini dapat juga berpengaruh terhadap sistem belajar anak asuh yang ada dalam panti. Dengan perubahan sistem belajar secara daring ini tentu dapat mempengaruhi implementasi kebijakan program pembinaan anak yang sudah berjalan sebelum pandemi Covid-19 ini menyebar luas di Indonesia. Dimana dengan sistem sekolah daring ini para murid diwajibkan untuk belajar dari rumah sehingga murid cukup berada dalam panti untuk dapat mengikuti pembelajaran dari sekolahnya

masing-masing. Tentunya dengan sistem seperti itu otomatis semua anak asuh panti harus mempunyai alat pendukung untuk mengakses sistem pembelajaran daring tersebut. Disinialah faktor baru yang mungkin dapat mempengaruhi implementasi kebijakan mengenai program pembinaan anak di UPT PPSAA Trenggalek asrama Kediri, dimana para pejabat UPT tersebut harus menyiapkan teknologi yang mendukung program belajar secara daring tersebut agar pelaksanaan program pembinaan anak asuh tetap berjalan dengan lancar.

Berdasarkan penjelasan latar belakang masalah diatas, maka penulis ingin melakukan penelitian dengan judul:

**"IMPLEMENTASI PROGRAM PEMBINAAN ANAK DI DINAS SOSIAL UNIT PELAKSANAAN TEKNIS (UPT) PERLINDUNGAN DAN PELAYANAN SOSIAL ASUHAN ANAK TRENGGALEK ASRAMA KEDIRI".**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana implementasi program pembinaan anak di Dinas Sosial UPT PPSAA Trenggalek asrama Kediri berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 2 tahun 1988 Tentang Usaha Kesejahteraan Bagi Anak yang Memiliki Masalah ?
2. Apa yang menjadi faktor pendukung dan penghambat implementasi program pembinaan anak di Dinas Sosial UPT PPSAA Trenggalek asrama Kediri ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan mengkaji implementasi program pembinaan anak di Dinas Sosial UPT PPSAA Trenggalek asrama Kediri berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 2 tahun 1988 Tentang Usaha Kesejahteraan Bagi Anak yang Memiliki Masalah.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji faktor apa yang menjadi pendukung dan penghambat implementasi program pembinaan anak di Dinas Sosial UPT PPSAA Trenggalek asrama Kediri.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Bagi Ilmu Pengetahuan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi atau sumbangan pemikiran yang positif mengenai perkembangan ilmu pengetahuan khususnya dibidang Hukum Tata Negara dan dapat juga bermanfaat dalam pembuatan kebijakan mengenai upaya penanganan masalah sosial anak.

2. Manfaat Bagi Pembangunan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan dan informasi yang bermanfaat terhadap pembangunan kebijakan pemerintah terutama bagi Dinas Sosial UPT PPSAA Trenggalek asrama Kediri dan instansi terkait, yang menangani langsung tentang masalah pembinaan anak Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial di Kota Kediri.