BAB I

PENDAHULUAN

A. Konteks Penelitian

Hubungan pemerintah pusat dan perintah daerah tidak bisa lepas dari pembicaraan bentuk negara, karena hubungan keduanya sangat dipengaruhi bentuk negara. Berdasarkan teori politik modern, bentuk negara dibagi menjadi dua bentuk utama, yaitu negara bersusun tunggal, disebut negara persatuan dan status jamak, yang disebut Federal State/ Negara serikat.Perintah pusat menyerahkan sebagian dari wewenangnya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap akhir kekuatan tertinggi masih berada ditangan pemerintah pusat, baik kedaulatan dalam maupun luar, sangat tergantung pada pemerintah pusat.[2]

Pembagian wilayah Republik Indonesia terdiri atas Provinsi, Kabupaten/Kota yang memiliki pemerintahan sendiri.Kemudian hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah (Provinsi, Kabupaten/Kota) bersifat hierarki – vertikal.Pada pasal 18 ayat 5, bahwa Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali pemerintahan yang peraturan tersebut menetapkan sebagai urusan pemerintah pusat. Sejak era reformasi telah berlaku beberapa kali undang- undang tentang Pemerintah Daerah mulai dari UU Nomor 22 tahun 1999, UU Nomor 23 tahun 2004 dan UU Nomor 23 tahun 2014. Sejak diundangkannya UU Nomor 22 tahun 1999 hingga UU Nomor 23

[2]Arief Maulana, "Faktor-Faktor Pembentukan Daerah Otonomi Baru dan Dampaknya Terhadap KeuanganNegara"*Jurnal Natapraja* Vol. 7 No. 2 2019, hlm 170.

tahun 2014, sudah banyak daerah otonom yang dibentuk oleh pemerintah, baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota.[3]

Daerah kabupaten/kota selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi bupati/wali kota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah kabupaten/kota.[4]

Sejak diundangkan UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Peraturan Pembentukan Perundang-Undangan telah menjadiakan pondasi yang sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan karena hal itu akan menujukkan:

1. Keharusaan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan.
2. Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama bila diperintahkan peraturan tingkat lebih tinggi atau sederajat.
3. Keharusan mengikuti tata cara tertentu.
4. Keharusan tidak bertentangan dengan pertauran perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

[3]*Ibid.,*hlm 170.
[4]UU 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

UU No 12 tahun 2011 tentang Peraturan Pembentukan Perundang-undangan, Pasal 39 disebutkan bahwa perencanaan penyusunan Peraturan Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota.[5]

Peraturan daerah (Perda) merupakan instrumen dalam pelaksanaan otonimi daerah untuk menetukan arah dan kebijakan pembangunan daerah serta fasilitas pendukungnya.Lahirnya sebuah Peraturan Daerah (Perda) haruslah mengandung sebuah regulasi yang dapat ditaati oleh masyarakat.[6]

Salah satu dari pembangunan pemerintah daerah ialah mewujudkan Kabupaten/Kota Layak Anak. Kebijakan pemda telah ditetapkan dalam Pasal 21 UU No 35 tahun 2014 tentang Perlindungan Anak, dalam pasal tersebuat pemerintah daerah berkewajiban dan bertanggung jawab membentuk Kabupaten/Kota Layak Anak.[7]

Pasal 21 ayat 1 UU Perlindungan Anak menyatakan Negara, Pemerintah, dan Pemerintah Daerah berkewajiban dan bertanggung jawab menghormati pemenuhan Hak Anak tanpa membedakan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, etnik, budaya dan bahasa, status hukum, urutan kelahiran dan kondisi fisik ataupun mental.

Kemudian pada ayat 4 disebutkan, untuk menjamin pemenuhan hak anak, Pemerintah Daerah berkewajiban dan bertanggung jawab untuk

---

[5]Muhammad Suharjono, "Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif dalam Mendukung Otonomi Daerah" DHI, *Jurnal Hukum*, Vol. 14 No. 9 2014, hlm 21-22.

[6]*Ibid,.* hlm 22.

[7]http://nasional.kompas.com/read/2020/07/28/18323491/kementerian-pppa-pemda-wajib-membangun-kabupaten-dan-kota-layak-anak?amp=1&page=2. Diakses pada hari Kamis, tanggal 11-3-2021, pukul 15.09.

melaksanakan kebijakan nasional dalam penyelenggaraan perlindungan anak di daerah. Kebijakan tersebut dapat diwujudkan melalui upaya daerah membangun kabupaten/kota layak anak.

Adapun upaya daerah membangun kabupaten/kota layak anak dapat dilihat pada Permen PPPA No 12 Tahun 2011 tentang Indikator Kabupaten/Kota Layak Anak sebagai dasar dilakukannya penyelenggaraan kabuapten/kota layak anak dengan memenuhi hak-hak anak untuk terwujudnya kabupaten/kota layak anak.

Oleh karena itu, pemerintah daerah Kabupaten Nganjuk menciptakan Perda No 1 Tahun 2019 tentang Kabupaten Layak Anak sebagai acuan untuk menciptakan Kabupaten Layak Anak yang dapat memenuhi semua hak-hak anak di Kabupaten Nganjuk.

Agama Islam juga mengatur tentang hak anak. Cukup banyak ayat-ayat al-Qur'an dan hadits Nabi yang membicarakan hak-hak yang harus diperoleh oleh anak, antara lain:

1. Hak untuk hidup dan tumbuh berkembang.
2. Hak mendapatkan perlindungan dan penjagaan dari siksa api neraka.
3. Hak mendapatkan wakaf dan kesejahteraan.
4. Hak mendapatkan pendidikan dan pengajaran.
5. Hak mendapat keadilan dan persamaan derajat.
6. Hak untuk mendapat cinta kasih.
7. Hak untuk bermain.

Pada penelitian ini mengkaji penyelenggaraan kabupaten layak anak di Kabupaten Nganjuk, yang merupakan salah satu daerah kabupaten di Jawa Timur. Penyelenggaraan kabupaten layak anak di Kabupaten Nganjuk masih belum bisa dikatakan sempurna.

Penelitian ini penting dilakukan untuk memberikan gambaran sejauh mana pelaksanaan dan penerapan penyelenggaraan kabupaten layak anak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya di Kabupaten Nganjuk mengingat masih ada sebagian anak yang terlantar termasuk juga anak jalanan dan anak nakal di Kabupaten Nganjuk. Sehingga peneliti berharap kepada pemerintah daerah Nganjuk dan masyarakat untuk merangkul dan bekerjasama dalam hal penanganan. Dengan harapan kedepan bisa menciptakan kemandirian, sehingga bisa meningkatkan taraf hidupnya.[8]

Berdasarkan fenomena tersebut, peneliti merasa apabila penelitian ini penting untuk dilakukan. Untuk itu peneliti membuat penelitian yang berjudul **"PENYELENGGARAAN KABUPATEN LAYAK ANAK BERDASARKAN HUKUM POSITIF DAN FIQIH SIYASAH (Studi Kasus Di Kabupaten Nganjuk)".**

B. Fokus Penelitian

Berdasarkan konteks penelitian diatas, maka perlu ditetapkan fokus penelitian mengenai penyelenggaraan kabupaten layak anak di Nganjuk, peneliti merumuskan permasalahan sebagai berikut:

---

[8]https://nganjukkab.go.id/home/detail-kabar/dinsos-pppa-tularkan-pengalaman-tangani-psks-kepada-dprd-lamongan. Diakses pada hari Jum'at, tanggal 11-06-2021, pukul 15.18

1. Bagaimana penyelenggaraan kabupaten layak anak di Kabupaten Nganjuk?
2. Bagaimana penyelenggaraan kabupaten layak anak di Kabupaten Nganjuk berdasarkan hukum positif?
3. Bagaimana penyelenggaraan kabupaten layak anak di Kabupaten Nganjuk berdasarkan fiqih siyasah dusturiyah?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mencari jawaban atas permasalahan berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan oleh peneliti yaitu:

1. Mendeskripsikan penyelenggaraan kabupaten layak anak di Kabupaten Nganjuk.
2. Menganalisis penyelenggaraan kabupaten layak anak di Kabupaten Nganjuk berdasarkan hukum positif.
3. Menganalisis penyelenggaraan kabupaten layak anak di Kabupaten Nganjuk berdasarkan fiqih siyasah dusturiyah.

D. Kegunaan Hasil Penelitian

Dengan adanya tujuan yang ingin dicapai dalam skripsi ini, maka peneliti mengharapkan agar skripsi ini dapat bermanfaat sebagai berikut:

1. Secara Teoritis

a. Dalam penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dalam membangun kabupaten mengenai kabupaten layak anak, serta pemahaman bagi peneliti maupun pembaca.

b. Mengaplikasikan teori yang telah diperoleh selama dibangku perkuliahan, sehingga dapat menjadikan referensi bagi semua pihak.

2. Secara Praktis

a. Bagi masyarakat

Penelitian ini diharapkan memberikan pemahaman kepada masyarakat umum terkait dengan penyelenggaraan kabupaten layak anak di Kabupaten Nganjuk.

b. Bagi pemerintah daerah

Dapat mengembangkan dan melakukkan dengan lebih baik sehingga dapat dijadikan contoh bagi pemerintahan daerah lainnya.

c. Bagi peneliti selanjutnya

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai pengetahuan dan menambah informasi kepada peneliti lain mengenai penyelenggaraan kabupaten layak anak di Kabupaten Nganjuk.

E. Penegasah Istilah

Dalam memudahkan memahami judul penelitian "Penyelenggaraan Kabupaten Layak Anak Berdasarkan Hukum Positif Dan Fiqih Siyasah (Studi Kasus di Kabupaten Nganjuk)", maka peneliti memberikan penegasan dan penjelasan agar tidak terjadi perbedaan penafsiran sebagai berikut:

1. Secara Konseptual

a. Penyelenggaraan kabupaten layak anak

Penyelenggaraan kabupaten layak anak adalah upaya integrative dan koordinatif untuk mencegah, pengurangan risiko, dan penanganan korban dan/atau pelaku anak, yang terdiri dari subsistem hukum dan kebijakan, subsistem peradilan anak, subsistem kesejahteraan sosial bagi anak dan keluarga, subsistem perubahan perilaku sosial, dan subsistem data dan informasi perlindungan anak.[9]

b. Hukum Positif

Dalam Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia No. 12 tahun 2011 tentang Indikator Kabupaten/Kota Layak Anak sebagai dasar sebagaimana dilakukannya penyelenggaraan kabupaten layak anak di Kabupaten Nganjuk.

c. Fiqih Siyasah Dusturiyah

Siyasah dusturiyah adalah bagian fiqih siyasah yang membahas masalah perundang-undang Negara. Dalam hal ini membahas antara lain konsep-konsep konstitusi (Undang-Undang Dasar Negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu Negara). Legislasi (bagaimana cara perumusan Undang-Undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan

[9]Perda Nganjuk No 1 tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Kabupaten Layak Anak

tersebut. Kajian ini juga membahas konsep Negara hokum dalam siyasah dan hubungan timbale balik antara pemerintah dan warga Negara serta hak-hak warga Negara yang wajib dilindungi.[10]

Dalam fiqih dusturiyah, konstitusi disebut juga dengan "dusturi". Kata ini berasal dari bahasa Persia. Semula artinya adalah "seseorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama". Dalam perkembangan selanjutnya, kata ini digunakan untuk menunjukkan anggotakependetaan (pemuka agama) Zoroaster (majusi). Setelah mengalami penyerapan ke dalam bahasa Arab, kata dustur berkembang pengertiannya menjadi asas, dasar, atau pembinaan. Menurut istilah, dustur berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesame anggota masyarakat dalam sebuah Negara, baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun tertulis (konstitusi). Kata dustur juga sudah diserap kedalam bahasa Indonesia yang salah satu artinya adalah Undang-Undang Dasar suatu Negara.[11]

Permasalaha dalam siyasah dusturiyah adalah hubungan antara pemimpin di suatu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam

---

[10] Muhammad Iqbal, *Fiqih Siyasah Konstekstuali Doktrin Politik Islam Cet-2,* (Jakarta: Kencana), 2016, hlm. 177

[11] *Ibid.*, hlm. 177-178

masyarakatnya. Oleh karena itu, didalam siyasah dusturiyah biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisaso kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.[12]

Kepemimpinan adalah kemampuan seseorang mempengaruhi dan memotivasi orang lain untuk melakukan sesuatu sesuai tujuan bersama. Kepemimpinan meliputi proses mempengaruhi dalam menentukan tujuan organisasi, memotivasi perilaku pengikut untuk mencapai tujuan, mempengaruhi untuk memperbaiki kelompok dan budayanya.[13]

Kepemimpinan juga dimaknai sebagai proses mempengaruhi tidak hanya dari pemimpin kepada pengikut atau satu arah melainkan timbale balik atau dua arah. Pengikut yang baik juga dapat saja memunculkan kepemimpinan dengan mengikuti kepemimpinan yang ada dan pada derajat tertentu memberikan umpan balik kepada pemimpin. Pengaruh adalah proses pemimpin mengkomunikasikan gagasan, memperoleh penerimaan atas

---

[12] Djazuli, *Fiqih Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah,* (Jakarta: Prenadamedia Group), 2007, hlm. 47

[13] Asep Solikin, dkk, "Pemimpin yang melayani dalam membangun bangsa yang mandiri",*Anterior Jurnal*, Vol. 16 No. 2,Juni 2017, hlm 90.

gagasan, dan memotivasi pengikut untuk mendukung serta melaksanakan gagasan tersebut lewat perubahan.[14]

Secara umum kewajiban kepala negara tidak bisa lepas dari tujuan dan fungsi dari negara itu sendiri, karena seorang kepala negara memiliki kewajiban untuk menegakkan dan melaksanakan dari tujuan negara itu. Tujuan negara itu meliputi:

a) Melaksanakan penertiban (*law and order*); untuk mencapai tujuan bersama dan mencegah bentrokan-bentrokan dalam masyarakat, maka negara harus melaksanakan penertiban, dapat dikatakan bahwa negera bertindak sebagai stabilisator.
b) Mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya.
c) Pertahanan, hal ini diperlukan untuk menjaga kemungkinan serangan dari luar.
d) Menegakkan keadilan, keadilan ini harus ditegakkan pertama kali oleh kepala negara, serta pejabat-pejabatnya juga harus berbuat adil mengikuti sikap adil yang dilakukan oleh kepala negara, dan terutama

[14]*Ibid.,* hlm 92

penegakkan keadilan ini mesti dilakukan oleh badan-badan pengadilan.[15]

2. Secara Operasional

Berdasarkan penegasan konseptual diatas maka yang secara oprasional yang dimaksud dapat sekaligus menambah ilmu pengetahuan tentang **Penyelenggaraan Kabupaten Layak Anak Berdasarkan Hukum Positif Dan Fiqih Siyasah (Studi Kasus di Kabupaten Nganjuk)** adalah menjelaskan terkait penyelenggaraan kabupaten layak anak di Kabupaten Nganjuk, penyelenggaraan kabupaten layak anak di Kabupaten Nganjuk berdasarakan hukum positif, penyelenggaraan kabupaten layak anak di Kabupaten Nganjuk berdasarkan fiqih siyasah dusturiyah.

F. Sistematika Penulisan

Agar mempermudah pemahaman dalam penulisan ini maka dibuat sistematika penulisan sebagai berikut:

Bab pertama, merupakan bagian pendahuluan yang berisi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, penegasan istilah, sistematika pembahasan.

[15]Jaenudin, "Hak dan Kewajiban Kepala Negara Menurut Hukum Islam", *Jurnal'Adliya*, Vol. 9 No. 2,Edisi: Juli-Desember 2015, hlm 118-119.

Bab dua, adalah kajian pustaka yang berisi kajian teori yang pembahasannya meliputi Penyelenggaraan kabupaten layak anak, fungsi Negara dalam fiqih siyasah dan penelitian terdahulu

Bab tiga, merupakan penjelasan tentang metode penelitian yang dipakai oleh penelitian yang terdiri dari: rancangan penelitian, lokasi penelitian, kehadiran peneliti, sumber data, teknik analisis data, pengecekan keabsahan temuan, dan tahap-tahap penelitian.

Bab empat, adalah hasil penelitian penyelenggaraan kabupaten layak anak di Nganjuk, temuan penelitian.

Bab lima, merupakan pembahasan penyelenggaraan kabupaten layak anak di Nganjuk berdasarkan hukum positif, penyelenggaraan kabupaten layak anak di Nganjuk berdasarkan fiqih siyasah dusturiyah .

Bab enam, adalah kesimpulan dan saran.