

DISERTASI

**TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH PADA PEMENUHAN
HAK ATAS PENDIDIKAN ANAK YANG BEKERJA**

*The Government Responsibility in Fulfilling the Right to
Education of Working Children*



NUR PAIKAH

B013182005

PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

2022

HALAMAN JUDUL

**TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH PADA PEMENUHAN HAK ATAS
PENDIDIKAN ANAK YANG BEKERJA**

*The Government Responsibility in Fulfilling the Right to Education of
Working Children*

DISERTASI

Diajukan sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai
Gelar Doktor dalam Ilmu Hukum

**PROGRAM STUDI
ILMU HUKUM**

Disusun dan Diajukan Oleh

**NUR PAIKAH
B013182005**

Kepada :

**PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
2022**

PENGESAHAN DISERTASI
TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH PADA PEMENUHAN
HAK ATAS PENDIDIKAN ANAK YANG BEKERJA

Disusun dan diajukan oleh:

NUR PAKAH
B013182005

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada tanggal, 31 Maret 2022
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

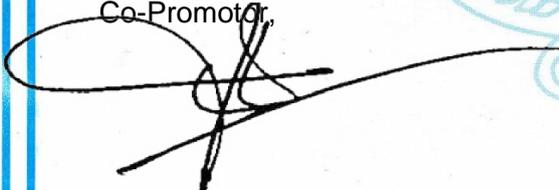
Menyetujui,

Promotor


Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H.
NIP. 195701011986011001

Co-Promotor,

Co-Promotor,


Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si.
NIP. 196408241991032002


Dr. Iin Karita Sakharina, S.H., M.A.
NIP. 197701202001122001

Ketua Program Studi S3 Ilmu Hukum  Dekan Fakultas Hukum


Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si.
NIP. 196408241991032002


Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.
NIP. 196712311991032002

PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : NUR PAIKAH

Nomor Mahasiswa : B013182005

Program Studi : Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa disertasi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain, apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan disertasi ini merupakan hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 31 Maret 2022

Yang Menyatakan

Nur Paikah

KATA PENGANTAR

Puji Syukur kepada Allah SWT karena hanya dengan berkat, rahmat, dan karunia-Nyalah, sehingga disertasi yang berjudul “Tanggung Jawab Pemerintah pada Pemenuhan Hak Pendidikan Berbasis Hak Asasi Anak yang Bekerja” dapat diselesaikan. Salawat dan Salam senantiasa tercurah kepada Nabi Muhammad SAW., nabi pembawa risalah kebenaran.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan disertasi ini begitu banyak bantuan, dukungan dan doa dari berbagai pihak dan tanpa bantuan dari berbagai pihak, niscaya penulisan disertasi ini akan kurang lancar dalam pelaksanaannya. Untuk itu, melalui pengantar ini penulis mengucapkan terimakasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada kedua orang tua penulis Muhammad Zainuddin. T dan Megawati; Kemudian Suami dan anak, selalu mendampingi; Muhammad Yamin,SE.,Ak.,CA.,M.Si, Felipe Ivada Myka, Keanu Azkadykara Myka, Minerva Lubna Myka, Kiral Azhadiritaro Myka. Kedua mertua saya H. Abdul Fattah.MBA., Hj.ST. Husnah; Serta seluruh saudara saya Nurdalia,S.Ag, Nur Fauziah, Muhamad Dahri, Sitti Zamrah,S.Pdl, Muhammad Syahrir, SH.

Penghargaan, rasa hormat, dan ucapan terima kasih dengan penuh kerendahan hati, saya sampaikan kepada yang terhormat dan amat terpelajar kepada Bapak Prof. Dr. Achmad Ruslan, SH.,M.H., Prof. Dr. Marwati Riza, SH., M.Si dan Dr. lin Karita Sakharina, SH., MA.,

sebagai Tim Promotor, yang telah dengan kesabaran membimbing dan memberikan arahan serta semangat dalam proses penulisan disertasi. Ucapan yang sama juga penulis sampaikan kepada yang terhormat dan yang amat terpelajar bapak ibu tim penilai eksternal dan internal dalam hal ini Bapak Dr. Sukardi, SH., M.H, Bapak Prof. Dr. Muhammad. Ashri, SH., M.H, Bapak Prof. Dr. Irwansyah, SH., M.H., Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H. M.A.P, Ibu Dr. Sakka Pati, SH., M.H, selaku tim penilai yang memberikan tanggapan, masukan dan arahan yang sangat penting dalam penulisan disertasi ini.

Kepada para pimpinan Universitas Hasanuddin Makassar tempat penulis menempuh pendidikan doktor, Ibu Prof. Dr. Dwie Aries Tina, MA., Selaku Rektor Universitas Hasanuddin; Ibu Prof .Dr. Faridah Patittingi, SH., M.Hum, sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan Wakil Dekan I Bapak Prof Dr. Hamzah Halim, SH., M.H., MAP, Wakil Dekan II Bapak Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H., M.H., Wakil Dekan III Bapak Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H, MAP, dan Ibu Prof Dr. Marwati Riza, M.Si sebagai Ketua Program Studi S3 Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin, serta Kepada seluruh dosen yang telah banyak memberikan cakrawala pengetahuan dan pengalaman bagi penulis dalam belajar, dan dan beserta seluruh staf Prodi S3 Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Bapak Andi Murlikanna, Bapak Abd. Hakim, Bapak Hasan yang telah memberi pelayanan administrasi yang sangat

maksimal selama saya menempuh studi pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Terima kasih juga saya sampaikan kepada Pimpinan dan Seluruh Dosen serta para civitas akademika IAIN Bone terkhusus keluarga besar Fakultas Syariah dan Hukum Islam Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Bone yang tidak bisa penulis sebutkan namanya satu persatu.

Kepada teman-teman angkatan 2019 Prodi S3 Ilmu Hukum, Akhirman, SH.,M.H. Almarhum Muhaimin, SE.,M.H. Almarhum Ismail Gonu, SH.M.H. Frans Fenan Labier, SH.MH. Anace Naw, SH.MH. Fajar, SH., M.H., Andi Faik Wana, SH., M.H, dan adinda Sudarno, SH.M.H. Terimakasih atas kehangatan dan telah menjadi kawan dalam interaksi perkuliahan maupun dalam pergaulan selama studi.

Akhirnya dengan segala keterbatasan dan kerendahan hati penulis mengucapkan terimakasih yang tak terhingga untuk seluruh pihak yang telah membantu penulis baik dalam masa studi maupun dalam proses penulisan disertasi ini, baik secara moral maupun materil.Semoga Allah SWT memberikan balasan kebajikan yang lebih. Amin

Makassar, Maret 2022

Nur Paikah

ABSTRAK

Nur Paikah, B013182005, Tanggung Jawab Pemerintah Pada Pemenuhan Hak Atas Pendidikan Anak Yang Bekerja (Dibimbing oleh Achmad Ruslan, Marwati Riza, Iin Karita Sakharina).

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis prinsip-prinsip tanggung jawab pemenuhan hak atas pendidikan anak yang bekerja, dan untuk memetakan persoalan-persoalan yang timbul pada implementasi tanggung jawab pemerintah pada pemenuhan hak pendidikan anak yang bekerja, serta merumuskan suatu konsep kebijakan ideal pemenuhan hak atas pendidikan anak yang bekerja.

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dan sosiologis empiris. Penelitian ini mengkaji bahan hukum primer, sekunder, hingga tersier. Pengolahan bahan-bahan hukum menggunakan pendekatan perundang-undangan, konsep, filsafat, dan perbandingan hukum.

Hasil penelitian menemukan bahwa (1) Prinsip-prinsip tanggung jawab pemenuhan hak atas pendidikan anak yang bekerja adalah prinsip kewajiban negara dan prinsip non diskriminasi. (2) Implementasi tanggung jawab pemerintah pada pemenuhan hak atas pendidikan anak yang bekerja dinilai dengan pemenuhan 4 hal yaitu Availability (Ketersediaan) yaitu berbagai insitusi dan sarana pendidikan secara fisik maupun ekonomi. Accessibility (dapat diakses), yaitu dimensi pendidikan harus dapat diakses bagi semua orang tanpa diskriminasi. Acceptability (dapat diterima), yaitu bentuk dan isi pendidikan termasuk kurikulum dapat diterima, relevan dan sesuai budaya siswa dan berkualitas. Adaptability (kesesuaian), yaitu pendidikan harus fleksibel dan dapat beradaptasi dengan kebutuhan sosial dan komunitas (3) Model kebijakan ideal tanggung jawab pemerintah pada pemenuhan hak atas pendidikan anak yang bekerja ditunjukkan melalui kebijakan pendidikan layanan khusus anak yang bekerja yang terakomodasi dalam peraturan perundang-undangan nasional agar permasalahan pendidikan anak yang bekerja dapat terpecahkan secara terintegrasi dan terkoordinasi dengan pihak terkait melalui sinergitas terpadu serta optimalisasi peran pekerja sosial dan pendamping anak melalui pembentukan lembaga pendamping anak yang permanen.

Kata Kunci: Tanggung Jawab, Anak yang bekerja, Hak, Pendidikan.

ABSTRAC

Nur Paikah, B013182005, The Government Responsibility in Fulfilling the Right to Education of Working Children (Supervized by Achmad Ruslan, Marwati Riza, lin Karita Sakharina).

This study purposed to analysis the principles on which the implementatioan the responsibility of fulfilling the educational rights of working children and to map the problem arising in the implementation of government responsibilities on the formulate an ideal policy concept of fulfilling the right to the educational of whi work based on human rights.

This research is empirical normative and sociological legal research, this study examines primary, secondary and tertary legal materials. Processing legal materials using statutory approaches, concepts, philosophies.

The results of the study found that 1) The principles on which the implementation of government responsibility on the fulfillment of the educational rights of working are the principles of stateand the principle of the non discrimination. 2) Implementation of government responsibility on fulfilling the right to education of children who work based on human rights is an educatioan that has demensions of availability both phisical and economic (Availability), the dimensions of education can be accessed tho all people without discrimination. (Acceptability), Acceptability and adjusment dimension (Adaptability). 3) Deal policy model of government responsibility on the fullfillment of the right to education of working children is demonstrated through the optimization of institutional strengthening policies and integrated synergi between stakeholders, innovation policies for the formations of special service education for economically disadvantaged groups, as well as optimization of the active role the community through school commitees and independent supervisors.

Keywords: Responsibility, Government, Working Child, Rights, Education

DAFTAR ISI

HALAMA JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI.....	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	viii
DAFTAR ISI.....	xi
DAFTAR SINGKATAN.....	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	44
C. Tujuan Penelitian	44
D. Kegunaan Penelitian	44
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	48
A. Landasan Teori.....	48
1. Teori Tanggung Jawab Negara.....	48
2. Teori Hak Asasi Manusia (HAM)	61
3. Teori Kewenangan Negara	71
B. Landasan Konseptual	78
1. Konsep Negara Hukum.....	78
2. Konsep Demokrasi.....	86
3. Konsep Kewajiban Negara	91
4. Konsep Hak atas Pendidikan.....	97
5. Konsep Keadilan dan Kesejahteraan Sosial.....	103

C. Konsep Umum tentang Hak atas Pendidikan	
Anak yang bekerja	111
1. Pengertian Anak yang Bekerja.....	111
2. Perjanjian Kerja.....	116
3. Keabsahan Perjanjian Kerja Anak.....	118
D. Hakikat Pendidikan Dasar	120
E. Landasan Hukum Pemenuhan Hak Pendidikan Anak dalam	
Peraturan Perundang-Undangan Nasional	125
1. UUD NRI Tahun 1945.....	125
2. Peraturan Perundang-Undangan Nasional	127
F. Hakikat Tanggung Jawab Pemerintah Pada	
Pemenuhan Hak Anak yang Bekerja	140
G. Kerangka Pikir.....	153
H. Definisi Operasional	157
BAB III METODE PENELITIAN.....	162
A. Tipe Penelitian	162
B. Pendekatan Penelitian	164
C. Lokasi Penelitian	166
D. Jenis dan Sumber Daya	167
E. Populasi dan Sampel	169
F. Teknik pengumpulan data	170
G. Analisis Data	170
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	171
A. Prinsip-Prinsip Tanggung Jawab pemerintah Pada Pemenuhan	
Hak Atas	

Pendidikan Anak yang bekerja	171
1. Prinsip Kewajiban Negara	172
2. Prinsip Non Diskriminasi	186
B. Implementasi Tanggung Jawab Pemerintah Pada	
Pemenuhan Hak Pendidikan Anak yang bekerja.....	203
1. Availability (Ketersediaan).....	204
2. Accessibility (Dapat Diakses)	220
3. Acceptability (Dapat Diterima).....	267
4. Adaptability (Kesesuaian)	282
C. Model Kebijakan Ideal Pemerintah pada Pemenuhan Hak Atas	
Pendidikan Anak yang Bekerja	294
1. Pelayanan Pendidikan Khusus dalam Peraturan Perundang- Undangan Nasional.....	297
2. Sinergitas Terpadu.....	320
3. Lembaga Pendamping Anak (LPA).....	336
BAB V PENUTUP.....	342
A. Kesimpulan	342
B. Saran	344
DAFTAR PUSTAKA.....	346

DAFTAR AKRONIM DAN SINGKATAN

Singkatan	Arti/Keterangan
A.n	: Atas Nama
ABA	: American Bar Association
ABH	: Angka Buta Huruf
ADR	: Alternative Dispute Resolution
APB	: Acara Pemeriksaan Biasa
APC	: Acara Pemeriksaan Cepat
APS	: Acara Pemeriksaan Singkat
APU	: Acara Pemeriksaan Utang
AS	: America Serikat
ATA-E	: Außer-gerichtliche Tatausgleich für Erwachsene
ATA-J	: Außer-gerichtliche Tatausgleich für Jugend=liche
ACT	: Australian Capital Territory
AESEAP	: Association for Engineering Education in South East Asia and the Pacific
AKS	: Asosiasi Komite Sekolah
APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
APS	: Angka Partisipasi Sekolah
APS	: Angka Putus Sekolah
ASN	: Aparatur Sipil Negara
ASEAN	: Association of Southeast Asian Nations
ATK	: Alat Tulis Kantor
ATS	: Anak Tidak Sekolah
BAN	: Badan Akreditasi Nasional
SM	: Sekolah dan Madrasah
BNN	: Badan Narkotika Nasional
BHP	: Badan Hukum Pendidikan
BPHN	: Badan Pembinaan Hukum Nasional
BPPN	: Badan Penyehatan Perbankan Nasional
BOS	: Biaya Operasional Sekolah
BPS	: Badan Pusat Statistik
BAPPEDA	: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
BAPENAS	: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
CCP	: Code of Criminal Procedure

CPM	: Community Panels Meetings
Cq	: Casu Cuo (dalam hal ini)
CAE	: Colleges of Advanced Education
CLC	: Community Learning Centre
CTL	: Contextual Teaching and Learning
DIKLAT	: Pendidikan dan Pelatihan
DITKUM	: Direktorat Hukum
DKI	: Daerah Khusus Ibukota
DIM	: Daftar Isian Masalah
DPD	: Dewan Perwakilan Daerah
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DUHAM	: Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia
DISPORA	: Dinas Pemuda dan Olahraga
DAPODIK	: Data Pokok Pendidikan
ECOSOC	: Economic and Sosial Council
EBS	: Education Broadcasting System
EDI	: Education for all Development Index
EFEE	: European Federation of Education Employee
EKE	: Education for The Knowledge Economy
EKOSOB	: Ekonomi Sosial Budaya
ELP	: Eduaction Legal Policy
ESHA	: European School Head Association
EQ	: Emotional Question
FA	: Forum Anak
GCE	: General Cambridge Certification of Education
GECN	: General Certificate of Education Normal
GEMARLIMAS	: Gerakan Masyarakat Lisumassikola
HAM	: Hak Asasi Manusia
IPM	: Indeks Pembangunan Manusia
ILC	: International Law Commission
ILO	: International Labor Organization
ICESR	: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
IMTAQ	: Iman dan Taqwa.
JPPPI	: Jaringan Pemantau Pendidikan Indonesia
KIP	: Kartu Indonesia Pintar
KHA	: Konvensi Hak Anak
KAK	: Komite Aksi Kabupaten/Kota
KPPPA	: Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak

KPAI	: Komisi Perlindungan Anak Indonesia
LPA	: Lembaga Perlindungan Anak
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
MA	: Madrasah Aliyah
MDGs	: Millenium Development Goals
MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat
MOU	: Memorandum of Understanding
NGO	: Non Governmental Organization
NTB	: Nusa Tenggara Timur
OECD	: Organisation for Economic Co-operation and Development
PBB	: Perserikatan Bangsa-Bangsa
PAD	: Pendapatan Asli Daerah
PIP	: Program Indonesia Pintar
PISA	: Programme for International Student Assesment
PKBM	: Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat
UPTD	: Unit Pelaksana Teknis Daerah
PLK	: Praktek Lapangan Kependidikan
PPA	: Pengurangan Pekerja Anak
PKH	: Program Keluarga Harapan
PMU	: Pendidikan Menengah dan Universal
RKP	: Rencana Kerja Pemerintah
PMI	: Pekerja Migran Indonesia
RTSM	: Rumah Tangga Sangat Miskin
RPJMN	:Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
RPP	: Rencana Pelaksanaan Pembelajaran
SD	: Sekolah Dasar
SDM	: Sumber Daya Manusia
SDG'S	: Subtainable Development Goals
SDLB	: Sekolah Dasar Luar Biasa
SKPD	: Satuan Kerja Perangkat Daerah
SLB	: Sekolah Luar Biasa
SMA	: Sekolah Menengah Atas
SMALB	: Sekolah Menengah Atas Luar Biasa
SMK	: Sekolah Menengah Kejuruan
SMKLB	: Sekolah Menengah Kejuruan Luar Biasa
SMP	: Sekolah Menengah Pertama
SMPLB	: Sekolah Menengah Pertama Luar Biasa
SPM	: Standar Pelayanan Minimal

SKPD	: Satuan Kerja Perangkat Daerah
SUSENAS	: Survei Ekonomi Nasional
TKLB	: Taman Kanak-Kanak Luar Biasa
TOECD	: The Organization for Economic Cooperation and Development
TOT	: Training Of Trainer
UPT	: Unit Pelaksana Teknis Daerah
UNESCO	: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNICEF	: United Nations International Children's Emergency
UNDP	: United Nations Development Programme
UPT	: Unit Pelaksana Teknis
UUD NRI	: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Manusia dan hak asasi merupakan dua hal yang sulit dipisahkan, sebab hak asasi melekat pada diri manusia secara alamiah dan *inherent* sebagai manusia sejak kelahirannya di bumi membawa hak-hak kodrati yang melekat integral dalam hidupnya sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa, keberadaannya sangat fundamental bagi manusia untuk melindungi diri dan martabat kemanusiaannya.¹ Selain itu, hak asasi juga digunakan sebagai landasan moral dalam bergaul atau berhubungan dengan sesama manusia, sehingga tidak ada seorang pun yang bisa merampasnya.²

Dalam rangka menjamin pengakuan atas hak asasi manusia dan terwujudnya proses humanisasi manusia oleh pihak lain, maka kehadiran negara sangat penting dalam menjaga hak kodrati tersebut sebagaimana diungkapkan Muhammad Ashri bahwa HAM bersifat kodrati dan mendapat pengakuan universal, sebagai anugerah yang bersumber dari Tuhan, maka negara tidak berwenang mencabut hak tersebut sebaliknya negara memiliki kewajiban untuk mengawal implementasi HAM setiap warga di wilayahnya.³

¹Netty Endrawati, Faktor Penyebab Anak Bekerja dan Upaya Pencegahannya, Jurnal Ilmu Hukum Refleksi Hukum, Kediri, Universitas Kediri, Edisi April 2011, hlm. 20.

² Iin Karita Sakharina, Kewajiban negara terhadap pemenuhan hak atas kecukupanpangan yang layak di Indonesia (Suatu tinjaun terhadap kovenan internasional, hak ekonomi dan sosial budaya), Pustaka Pena Press, Makassar, Cet 1, 2016, hlm. 2.

³ Muhammad Ashri, Gugatan Warga dan Tanggung Jawab Negara dalam Pemenuhan Hak atas Pendidikan, Jurnal Hukum Internasional, Volume 5 Nomor 2 Januari 2008, hal 297.

Dengan pemahaman demikian, pengawalan negara terhadap implementasi HAM menimbulkan konsekuensi tanggung jawab negara untuk menjamin HAM tersebut dalam konstitusi sebagai penerapan ciri pokok dianutnya prinsip negara hukum sebagaimana diungkapkan oleh Achmad Ruslan bahwa negara memikul tanggung jawab untuk menghormati, melindungi dan memenuhi HAM dan melahirkan adanya sebuah keharusan bagi negara untuk menjamin HAM dalam konstitusi masing-masing sebagai ciri pokok dianutnya prinsip negara hukum bagi setiap negara yang menganggap dirinya sebagai negara hukum.⁴ Hal ini sejalan dengan pendapat Jimmly Assidiqie dan Sri Soemantry.

Menurut Jimly Assidiqie bahwa ketentuan-ketentuan yang memberikan jaminan konsitusional terhadap hak asasi manusia itu sangat penting dan bahkan dianggap sebagai salah satu ciri pokok dianutnya prinsip negara hukum di suatu negara.⁵ Sedangkan Sri Soemantry berpendapat bahwa suatu konstitusi pada umumnya berisi tiga hal pokok yaitu adanya jaminan terhadap HAM, ditetapkannya susunan ketatanegaraan dan adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan.⁶

Dengan demikian, HAM dan konstitusi secara umum saling berkaitan dengan erat dimana konstitusi memberikan jaminan atas HAM, sedangkan HAM selalu menjadi materi muatan konstitusi. Oleh karena itu, konstitusi selalu mengatur masalah HAM di dalamnya agar tersedia

⁴ Achmad Ruslan, Teori dan Panduan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, Rangkang Education & Pukap Indonesia, 2011, hal 36.

⁵ Jimly Assidiqie, Demokrasi dan Hak Asasi Manusia, Materi yang disampaikan dalam studium general pada acara The 1'st Natiomnal Convergence Cooperate Forum for Community Development, Jakarta, 19 Desember 2005, hal 6-9.

⁶ Sri Soemantri, Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi, edisi kedua, Cetakan ke-1, Bandung, Alumni, 2006, hal 60.

jaminan dan perlindungan bagi warga negaranya masing-masing termasuk Indonesia.

Dalam kaitannya dengan konsep HAM yang universal didalam sisem hukum Indonesia, menurut Marwati Riza bahwa Indonesia sebagai suatu negara yang bagian dari masyarakat dunia menjunjung tinggi nilai-nilai universal HAM.⁷ Hal ini sejalan dengan pandangan Muladi bahwa penerapan nilai-nilai universal HAM bersifat mutlak dan tidak boleh dikesampingkan walaupun negara tersebut keadaan darurat.⁸ Dengan demikian, dalam praktiknya nilai-nilai HAM melebur dalam konstitusi dan hukum nasional Indonesia. Misalnya nilai-nilai HAM diatur dalam konstitusi Pasal 28I ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara terutama pemerintah.⁹ Kemudian dijabarkan secara khusus dalam Pasal 8, 71 dan 72 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM.

Pasal 8 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM berbunyi bahwa perlindungan, pemajuan, dan pemenuhan hak asasi manusia terutama menjadi tanggung jawab pemerintah.¹⁰ Pasal 71 mengatur bahwa pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam undang-undang ini, peraturan perundang-undangan lain, dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang telah diterima oleh

⁷ Marwati Riza, *Perlindungan Hukum Pekerja Migran Indonesia di Luar Negeri*, AS Publishing, Cetakan Pertama, November 2009, hal 57.

⁸ Muladi, *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia*, The Habibie Centre, Jakarta, 2002, hal 56.

⁹ Lihat Pasal 28I ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.

¹⁰ Lihat Pasal 8 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM

negara Republik Indonesia.¹¹ Selanjutnya Pasal 72 berbunyi bahwa kewajiban dan tanggung jawab pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 meliputi langkah implementasi yang efektif dalam bidang hukum, politik, ekonomi, sosial dan budaya, pertahanan, keamanan negara dan bidang lain.¹²

Dalam konteks ini, pemerintah dibebani kewajiban untuk memenuhi hak asasi manusia dan dituntut untuk melaksanakan tugas dan penuh tanggung jawab untuk menjamin keberadaan hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri manusia yang harus dilindungi, dihormati, dipertahankan dan tidak boleh diabaikan, dikurangi atau dirampas demi kelangsungan harkat dan martabat kemanusiaan. Oleh karena itu, pengabaian terhadap hak asasi manusia dianggap sebagai pelanggaran oleh pemerintah.

Salah satu HAM yang telah mendapat jaminan dalam konstitusi adalah hak pendidikan. Hak pendidikan secara khusus termaktub dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 bahwa negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.¹³ Tujuan mencerdaskan kehidupan bangsa dalam alinea keempat tersebut merupakan cermin komitmen pendiri bangsa yang menempatkan pendidikan sebagai akses kepada kehidupan bangsa yang cerdas dan bermartabat, sehingga hak atas pendidikan dijamin dalam konstitusi sebagaimana dijabarkan di dalam batang tubuh UUD NRI Tahun 1945 Pasal 28 C ayat (1), Pasal 28 E ayat (1) dan Pasal 31.

¹¹Lihat Pasal 71 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM

¹²Lihat Pasal 72 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM.

¹³ Lihat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 alinea keempat.

Pasal 28 C ayat (1) setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapatkan pendidikan dan memperoleh pendidikan dan manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.¹⁴ Pasal 28 E ayat (1) bahwa setiap orang bebas memeluk agama, dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.¹⁵

Pasal 31 ayat (1), (2), (3), (4) dan (5) UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa setiap warga negara berhak dan wajib memperoleh serta mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya, sehingga pemerintah berkewajiban mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional dengan memprioritaskan anggaran pembiayaan pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari APBN dan APBD dalam rangka pemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa.¹⁶

Ketentuan tersebut mengamanatkan bahwa pendidikan merupakan kebutuhan setiap orang sehingga pendidikan merupakan hak yang harus dipenuhi oleh pemerintah dengan mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional sebagaimana dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan dalam Pasal 11 ayat (1) dan (2). Pasal 11 ayat (1) bahwa

¹⁴Lihat Pasal 28 C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

¹⁵Lihat Pasal 28 E ayat (1) UUD NRI tahun 1945

¹⁶Lihat Pasal 31 ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945

pemerintah berkewajiban memberikan layanan dan kemudahan serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminatif.¹⁷ Pasal 11 (2) pemerintah dan pemerintah daerah wajib menjamin ketersediaan anggaran guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai lima belas tahun.¹⁸

Dengan demikian, pemerintah bertanggung jawab kepada warga negaranya baik yang berada pada keadaan yang mampu ataupun tidak mampu untuk produktif melalui jaminan ketersediaan kebutuhan dasar dan pelayanan dasar kepada warga negaranya melalui kebijakan penyelenggaraan pendidikan yang layak dan bermutu yang memungkinkan bagi warga negara untuk mendapatkan pendidikan secara adil sebagaimana diamanatkan para pendiri bangsa yang termaktub dalam dasar negara bahwa keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia merupakan cita-cita yang harus diwujudkan oleh pemerintah selaku pemegang kendali. Oleh karenanya, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM Pasal 12 membebaskan kewajiban kepada pemerintah untuk melindungi, memajukan, memenuhi dan menegakkan hak setiap orang terutama hak atas perlindungan bagi pengembangan pribadinya, untuk memperoleh pendidikan, mencerdaskan dirinya, dan meningkatkan kualitas hidupnya agar menjadi manusia yang beriman, bertaqwa, bertanggung jawab, berakhlak mulia, bahagia, dan sejahtera sesuai dengan hak asasi manusia.¹⁹

¹⁷ Lihat Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

¹⁸ Lihat Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

¹⁹ Lihat Pasal 12 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM

Selanjutnya, komitmen ideal pemerintah dalam mewujudkan pemerataan pendidikan secara tegas dijabarkan dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional bahwa pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural dan kemajemukan bangsa.²⁰ Dengan demikian, dipahami bahwa penyelenggaraan pendidikan di Indonesia pada dasarnya berlandaskan penghormatan terhadap harkat dan martabat manusia sehingga negara dituntut untuk memenuhi hak pendidikan warga negara tanpa membedakan umur, jenis kelamin, kesehatan fisik dan mental termasuk anak-anak. Bahkan negara dituntut melakukan tindakan afirmatif dalam melindungi kelompok tertentu yang rentan dan termarjinalkan dengan mengusahakan terwujudnya kesetaraan dalam pendidikan termasuk anak-anak sebagaimana diatur dalam Pasal 41 ayat (2) Jo Pasal 42 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM yang intinya bahwa mengakui anak-anak sebagai salah satu kelompok yang berhak memperoleh kemudahan dan perlakuan khusus yang mencakup pendidikan, bantuan khusus atas biaya negara, jaminan kehidupan yang layak sesuai dengan martabat kemanusiaannya dalam rangka meningkatkan kemampuan berpartisipasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.²¹

Dengan demikian, anak merupakan bagian dari warga negara Indonesia yang memiliki hak sekaligus kewajiban memperoleh dan mengikuti pendidikan dasar sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 6 ayat

²⁰ Lihat Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

²¹ Lihat Pasal 41 dan 42 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM

(1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang berbunyi bahwa setiap warga negara yang berusia 7-15 tahun wajib mengikuti pendidikan dasar. Ketentuan tersebut secara implisit diartikan sebagai anak, dengan merujuk beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan diantaranya, dalam Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM menetapkan bahwa anak adalah setiap manusia yang berusia di bawah 18 tahun.²² Hal sama dalam Undang-Undang 35 Tahun 2004 tentang Perlindungan Anak dalam Pasal 1 ayat (1) menetapkan bahwa anak adalah seseorang yang belum berusia 18 tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan.²³ Serta dalam Pasal 1 angka 26 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan menetapkan bahwa anak adalah setiap orang yang berumur dibawah 18 tahun.²⁴

Sehingga dipahami bahwa anak mendapat prioritas dalam pendidikan sebagaimana ditegaskan secara khusus dalam beberapa peraturan perundang-undangan lainnya, diantaranya Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM Pasal 60 ayat (1) Jo Pasal 64. Pasal 60 ayat (1) bahwa setiap anak berhak untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka pengembangan pribadinya sesuai dengan bakat dan minat dan tingkat kecerdasannya.²⁵ Pasal 64 berbunyi bahwa setiap anak berhak untuk memperoleh perlindungan dari kegiatan eksploitasi ekonomi dan setiap pekerjaan yang membahayakan dirinya, sehingga

²² Lihat Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM

²³ Lihat Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak

²⁴ Lihat Pasal 1 angka 26 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

²⁵ Lihat Pasal 60 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM.

dapat mengganggu pendidikan, kesehatan fisik, moral, kehidupan sosial dan mental spiritualnya.²⁶

Selanjutnya dalam Undang-Undang Undang-Undang Nomor 35 tahun 2014 tentang Perlindungan Anak dalam Pasal 9 ayat (1) yang berbunyi bahwa setiap anak berhak memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka pengembangan pribadinya dan tingkat kecerdasannya sesuai dengan minat dan bakat.²⁷ Serta Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dalam Pasal 69 (1) dan (2) yang berbunyi bahwa ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68 dikecualikan bagi anak yang berumur 13 tahun sampai dengan 15 tahun untuk dapat melakukan pekerjaan ringan sepanjang tidak mengganggu perkembangan dan kesehatan fisik, mental dan sosial. Pengusaha yang mempekerjakan anak pada pekerjaan ringan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus memenuhi persyaratan: ijin tertulis orang tua/wali, perjanjian kerja antara pengusaha dengan orang tua atau wali, waktu kerja maksimal 3 (tiga jam), dilakukan di siang hari dan tidak mengganggu waktu sekolah, keselamatan dan kesehatan kerja, adanya hubungan kerja yang jelas, dan menerima upah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.²⁸

Secara eksplisit ketentuan tersebut menunjukkan bahwa terdapat banyak ketentuan yang mengatur mengenai pendidikan bagi anak, sehingga pemerintah harus menjamin semua anak mendapat layanan pendidikan secara merata tanpa diskriminasi, sebab anak pada

²⁶Lihat Pasal 64 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM.

²⁷ Lihat Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak.

²⁸ Lihat Pasal 69 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

hakikatnya merupakan investasi modal manusia yang akan menjadi penggerak pembangunan dalam memajukan bangsa ke depannya.²⁹

Dalam hal ini menjadi tanggung jawab pemerintah untuk menjamin terpenuhinya layanan dasar bidang pendidikan bagi seluruh warga negara sebagaimana tercantum dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah diubah dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 menyebutkan bahwa pendidikan merupakan urusan wajib pemerintah yang berkaitan dengan pelayanan dasar.³⁰ Kemudian dijabarkan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2015 tentang Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan menegaskan bahwa Kemendikbud mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan masyarakat serta pengelolaan kebudayaan untuk membantu presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Dengan demikian, secara konkrit menunjukkan bahwa Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) merupakan kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang pendidikan.³¹

Dengan demikian, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan sebagai penyelenggaraan urusan manajemen pemerintahan bidang pendidikan, menetapkan visi pembangunan bidang pendidikan pada RPJMN 2020-2024 yaitu terwujudnya Indonesia yang berdaulat, mandiri

²⁹ <https://peraturan.bpk.go.id>. Diakses pada tanggal 25 Maret 2021

³⁰ Lihat Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015.

³¹ Lihat Ketentuan menimbang dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

dan berkepribadian melalui terciptanya pelajar pancasila dengan empat prioritas capaian yang harus dipenuhi diantaranya pendidikan anak dengan fokus utama pada perwujudan kondisi perluasan dan pemerataan layanan pendidikan yang bermutu di setiap jenjang dan meningkatkan kualitas pembelajaran dan relevansi pendidikan.³²

Salah satu program strategis nasional yang akan dicapai oleh pemerintah tahun 2024 adalah pembangunan SDM unggul yang merata dengan prioritas peningkatan SDM anak berbasis kemajemukan daerah. Sehingga komitmen pemerintah adalah *no one left behind* sebagai wujud konkrit dukungan pemerintah terhadap Konvensi Hak Anak (KHA) PBB Tahun 1989 yang telah diratifikasi pemerintah melalui Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990 yang telah mengamanatkan kewajiban negara peserta untuk melindungi dan memenuhi hak anak untuk mendapatkan pendidikan sebagaimana diatur dalam Pasal 28 KHA 1989 yang berbunyi bahwa tiap anak berhak mendapatkan pendidikan yang berkualitas, pendidikan dasar perlu tersedia gratis, pendidikan menengah dapat diakses, dan anak didorong menempuh pendidikan hingga ke tingkat tertinggi yang dimungkinkan.³³

Namun dalam praktiknya, nilai-nilai konstitusi dan peraturan peraturan perundang-undangan maupun hukum HAM internasional masih harus diperjuangkan sebab masih terdapat kesan yang kuat bahwa beberapa warga negara masih mendapatkan diskriminasi dan beberapa warga negara lainnya mendapatkan hak atau perlakuan khusus tertentu. Sebagai contoh minimnya pendidikan dihubungkan dengan kemiskinan

³² ibid

³³ Lihat Pasal 28 Konvensi PBB tentang Hak Anak Tahun 1989.

menyebabkan terjadinya pengabaian atau penyalahgunaan pendidikan. Berdasarkan data dari hasil survei Sakernas pada tahun 2020 menemukan bahwa keterbatasan ekonomi menyebabkan anak dari keluarga dengan status ekonomi menengah ke bawah tidak dapat mendapatkan pendidikan yang layak sebaliknya mayoritas anak-anak dari keluarga yang mampu secara ekonomi mendapat kesempatan untuk menikmati pendidikan yang bermutu.³⁴

Kesenjangan ini menunjukkan masih adanya gape antara cita-cita normatif konstitusional dengan realitas yang dihadapi sebagian masyarakat. Hal ini tentu saja mempengaruhi perkembangan potensi dan kompetensi warga negara untuk memberikan kontribusi positif bagi perkembangan diri dan masyarakat. Padahal hukum HAM internasional telah menjabarkan tujuan pendidikan diantaranya dalam Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi Sosial dan Budaya 1966 menegaskan bahwa pendidikan adalah sarana untuk perkembangan penuh kepribadian manusia dan martabatnya, dan memperkuat hak asasi manusia dan kebebasan fundamental. Pendidikan memungkinkan semua orang baik dewasa dan anak-anak untuk berpartisipasi efektif dalam masyarakat bebas, memajukan pengertian, toleransi, dan persahabatan seluruh kelompok bangsa.³⁵ Selanjutnya Konvensi Hak Anak (KHA) PBB 1989 menyebutkan bahwa pendidikan merupakan sarana perkembangan kepribadian, talent, mental dan kemampuan fisik dan potensi penuh anak.³⁶

³⁴ Buku Profil Anak Indonesia, tahun 2020.

³⁵ Lihat Pasal 13 ayat (1) Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya Tahun 1966.

³⁶ Lihat Pasal 29 ayat (1) KHA PBB Tahun 1989.

Dengan demikian, menunjukkan bahwa pendidikan merupakan kebutuhan yang sangat vital bagi manusia, sehingga perlindungan khusus dari pemerintah terhadap pemenuhan hak tersebut terutama dalam mencegah penyalahgunaannya. Masalah yang mengakar sebenarnya adalah penyediaan jasa publik dan sumber daya yang tidak merata berdampak pada ketidakmerataan kesempatan bagi rakyat untuk memperoleh kebutuhan mendasar seperti pendidikan. Untuk memberdayakan rakyat dalam mengasah kemampuan yang dimilikinya, maka setiap warga negara di suatu negara mampu melakukan aktualisasi dirinya dengan perlindungan negara. Karena itu, menurut John Maynard Keynes mengatakan bahwa negara wajib melakukan kebijakan-kebijakan yang secara aktif akan mempengaruhi gerak perekonomian meski kegiatan produksi masih tetap dipegang oleh swasta, sehingga tercapai kondisi efisien secara otomatis melalui tindakan terencana dengan peraturan dan pengelolaan dari pihak negara.³⁷

Hal ini sejalan dengan pendapat Hayek bahwa negara harus mampu menjadi pengatur kebijakan melalui kerangka aturan hukum untuk mendorong adanya kompetisi dan mendorong adanya inovasi dan penciptaan pertumbuhan. Pengatur relasi antara negara dengan pasar oleh Hayek disebut sebagai konsep negara cerdas (*smart state*). Dalam konsep *smart state* negara terhadap pasar harus tegas dimana pasar perlu melayani masyarakat dan kegiatan ekonomi tidak berhenti pada pasar itu sendiri. Konsep negara pasar harus mampu menentukan tujuan dari pasar dengan mempromosikan keadilan sosial dengan

³⁷ Makmur Kleiat, Indonesian in the Wake of Global Transformation: From Nation-State to Market State, Indonesia Social Science Review Volume I Nomor 2, 210, hal 159-177.

mempertimbangkan aspek masyarakat dan keberlanjutan kesejahteraan masyarakat di suatu negara.³⁸

Dalam pemahaman ini, pendidikan tidak hanya sekitar argumentasi ekonomi saja, namun memberikan pengaruh yang besar diantaranya kebutuhan akan orang-orang yang terpelajar dan memiliki keterampilan sehingga memungkinkan tenaga kerja menegosiasikan upah dengan pemilik pabrik. Karenanya pembangunan ekonomi hendaknya didasari pada pencapaian pembangunan manusia unggul yang menghormati hak asasi manusia dengan menjadikan pendidikan sebagai investasi untuk masa depan, karenanya investasi untuk pendidikan secara historis dibebankan kepada negara.³⁹

Konsekuensinya, negara harus memastikan ketersediaan keuangan, kebijakan strategis dalam menginvestasikan anggaran pada sektor-sektor yang secara strategis serta mendistribusikan sumber daya alam untuk meningkatkan keadilan dan kesejahteraan. Misalnya kebijakan yang ditujukan bagi kelompok yang terkucilkan agar dapat meningkatkan aktualisasi diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya pada bidang pendidikan yang secara implisit telah mendapat jaminan dalam hukum HAM internasional menyangkut kewajiban penyediaan pendidikan oleh pemerintah dan menjadikan pendidikan sebagai agenda global PBB agar pendidikan dapat menopang dan memberikan kontribusi pada peningkatan taraf hidup anak-anak untuk memberdayakan diri dengan menetapkan pola strategis pembangunan pendidikan dalam meningkatkan

³⁸ Presentasi, EoT, Shanghai Minutes: Visible Hands: defining a New relation of Market and State in Europe& Asia, Shanghai, 11-12 November 2013.

³⁹ R. Boyer, dan D. Drache (ed), State against Markt: The Limits of Globalization, Routhledge, London, 1996, hal 3.

SDM unggul, sehingga pendidikan bukan hanya sekadar sebuah hak tetapi juga merupakan tujuan pembangunan.⁴⁰

Oleh karena itu, pendidikan berbasis hak mensyaratkan bahwa hak asasi manusia harus dijadikan inti kebijakan yang membentuk pendidikan dan universalitas hak atas pendidikan harus diterjemahkan ke dalam kewajiban hak asasi manusia yang universal yang terfokus pada hubungan vertikal antara rakyat dan pemerintah sebagai konsekuensi individu atau rakyat sebagai pemegang hak dan negara sebagai pemangku kewajiban dalam HAM sebagaimana ditegaskan dalam hukum HAM internasional bahwa setiap individu termasuk anak-anak merupakan subyek dari hak dan kewajiban asasi manusia menyinggung semua bagian dari pemerintah, tanpa memperdulikan pembagian kekuasaan baik vertikal maupun horizontal.⁴¹ Selain itu, dalam doktrin hukum HAM internasional menegaskan bahwa kewenangan atributif negara untuk mengambil tindakan khusus sementara bagi kelompok masyarakat rentan diantaranya anak-anak melalui kebijakan, program dan kegiatan yang strategis dalam meningkatkan kualitas dan layanan pendidikan bagi kelompok yang rentan diantaranya masyarakat tidak mampu.⁴²

Indonesia sebagai salah satu negara peratifikasi instrument internasional tentang HAM, maka peran pemerintah Indonesia dalam mewujudkan pemerataan pendidikan dengan tegas dicantumkan dalam salah satu butir Nawacita Presiden Joko Widodo yang dituangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2014 mengamanatkan kepada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan untuk memberikan bantuan

⁴⁰Ibid

⁴¹Katarina Tomasevki, op.,cit., hal 4

⁴²Ibid

tunai bagi peserta didik yang berasal dari keluarga tidak mampu/miskin yang mengalami kesulitan untuk membiayai pendidikan agar dapat memberdayakan anak keluarga miskin dalam hal pendidikan melalui Program Indonesia Pintar (PIP) dengan harapan tidak ada lagi anak Indonesia yang putus sekolah serta angka partisipasi sekolah dapat meningkat.

Kemudian ditindak lanjuti dalam Peraturan Bersama Dirjen Dikdasmen dan Dikpaud dan Dikmas Nomor 07/D/BP/2017, dan secara khusus dalam Permendikbud Nomor 10 Tahun 2020 tentang PIP yang menetapkan bahwa tujuan PIP adalah untuk membantu anak-anak usia sekolah dari keluarga tidak mampu agar dapat menyelesaikan pendidikannya, baik melalui jalur formal maupun non formal. Melalui PIP pemerintah dapat mencegah anak putus sekolah untuk dapat kembali melanjutkan pendidikannya.⁴³ Dengan demikian, menunjukkan bahwa program PIP merupakan langkah positif pemerintah dalam menghilangkan disparitas partisipasi pendidikan pada kelompok-kelompok marjinal dan miskin baik di perkotaan maupun di perdesaan melalui bantuan biaya pendidikan baik biaya langsung maupun tidak langsung sehingga setiap anak memiliki kesempatan yang sama untuk melanjutkan pendidikannya agar anak-anak usia sekolah dari keluarga miskin tetap mendapat prioritas layanan pendidikan sampai menuntaskan pendidikan dasar dan menengah.

Namun ironisnya, alokasi bantuan PIP di satuan pendidikan masih sangat relatif sedikit jumlahnya dibandingkan dengan biaya operasional sekolah yang harus ditanggung oleh satuan pendidikan sehingga satuan

⁴³ Lihat Ketentuan Teknis SK Bersama Dirjen Dikdasmen, Dikpaud, Dikmas Tahun 2017.

pendidikan memilih untuk mengoptimalkan peran serta masyarakat melalui pungutan pendidikan sebab dukungan dana dari pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota dalam bentuk penguatan PIP tidak ada. Pada umumnya pemerintah daerah hanya menjadikan pendidikan gratis sebagai slogan politik yang dituangkan dalam bentuk perda sebagai bentuk komitmen janji politik.

Akibat keterbatasan jumlah bantuan yang tidak berbanding lurus dengan kebutuhan pendidikan, menunjukkan bahwa PIP belum mampu menjamin keberlanjutan pendidikan dasar menengah, padahal pendidikan lanjutan merupakan kunci pengentasan kemiskinan. Dengan demikian, komitmen untuk menjamin pendidikan dasar yang universal untuk semua anak belum dapat diwujudkan secara optimal. Hal ini dibuktikan dengan masih tingginya ketimpangan sosial dalam pendidikan termasuk kesenjangan antara miskin dan kaya, wilayah perkotaan dan perdesaan. Selain itu, bantuan PIP tidak berkorelasi terhadap peningkatan mutu atau prestasi anak-anak penerima PIP sebab pembiayaan hanya terbatas pada uang operasional sehari-hari (uang saku) padahal pendidikan membutuhkan investasi yang besar dan lama. Sehingga bantuan pendidikan melalui PIP belum mampu mencegah anak putus sekolah dan belum mampu mengantarkan anak-anak untuk menjadi berprestasi, karena program tersebut dinilai masih belum optimal baik menyangkut jumlah bantuan maupun masih ditemukan pemberian bantuan yang tidak tepat sasaran, hal ini didasarkan atas pemeriksaan BPK dalam laporan IHPS Semester II tahun 2020 menemukan bahwa pelaksanaan PIP belum memadai sebab data yang digunakan sebagai sumber pengusulan calon penerima bantuan tidak handal. Sehingga masih banyak anak-anak yang

seharusnya mendapatkan bantuan justru tidak menerima menyebabkan terhambatnya dalam mendapat akses atas pendidikan.

Hal ini terkonfirmasi dalam beberapa hasil penelitian mengenai implementasi bantuan pendidikan bagi orang miskin, diantaranya Sutarni tahun 2020, menemukan bahwa kepemilikan Kartu Indonesia Pintar (KIP) sebagai syarat menerima bantuan PIP secara keseluruhan masih tergolong rendah, persentase tertinggi di daerah perdesaan yakni 17.61 persen sedangkan di perkotaan sebesar 11.07 persen. Namun penerima KIP belum tentu mendapatkan bantuan pendidikan karena menjadi otonomi sekolah, kenyataannya keberadaan PIP tidak secara otomatis mengurangi angka putus sekolah justru akses terhadap pendidikan masih sangat rendah terutama keterbatasan akses terhadap sarana dan prasarana pendidikan yang layak dan bermutu.⁴⁴

Selanjutnya, hasil penelitian Shufiah, 2018, menemukan bahwa ketimpangan dalam pendidikan mayoritas dialami anak dari keluarga miskin sehingga anak-anak memiliki kesempatan yang besar untuk bekerja dibanding berada di bangku sekolah, berdasarkan wilayah maka persentase anak bekerja dan tidak bersekolah tertinggi di daerah perdesaan daripada perkotaan yakni 8.22 persen sedang perkotaan 4.96 persen.⁴⁵

Berdasarkan hasil riset tersebut menunjukkan ciri kemiskinan sebagai kondisi kronis yang berdampak pada terhambatnya akses ke layanan dasar terutama lemahnya dukungan pada peluang pendidikan

⁴⁴ Sutarni, B. Setyawan, Implementasi Program Sekolah Ramah Anak Dalam Mewujudkan Kota Layak Anak di Kota Batu, Jurnal Reformasi, hal 19-26.

⁴⁵ Shufiah, Faktor anak putus sekolah di Desa Batujai Kecamatan Priya Barat Kabupaten Lombok Tengah, Tahun 2018, Mataram, Fakultas Tarbiyah dan Keguruan, Universitas Islam Negeri Mataram, hal 23-36.

yang berkualitas dan tantangan tersebut menonjol pada masyarakat miskin di pedesaan terutama terbatasnya akses atas fasilitas sekolah, transportasi, dan akses ketersediaan dan kualitas tenaga pendidikan yang belum terjamin. Hal tersebut menjadi pemicu dan memperbesar peluang-anak-anak miskin pedesaan tidak dapat mengenyam pendidikan.

Dalam hasil survei Sakernas 2020 mencatat bahwa partisipasi anak dalam sekolah formal maupun non formal pada tahun 2019 sebanyak 83.24 persen mengenyam pendidikan hal ini karena sebanyak 81.1 persen anak-anak Indonesia mendapatkan bantuan PIP. Akan tetapi, masih terdapat sekitar 12.96 persen anak tidak bersekolah lagi dan 3.81 persen lainnya tidak pernah bersekolah. Persentase anak yang tidak bersekolah lagi tertinggi di daerah pedesaan dengan persentase 4.66 persen pertahun 2020.⁴⁶

Hal yang sama dalam laporan Bank Dunia tahun 2019 bahwa anak-anak dengan tingkat perekonomian yang rendah memiliki kesempatan yang lebih kecil untuk melanjutkan pendidikan dibandingkan anak dari keluarga dengan tingkat ekonomi menengah ke atas, dan pada umumnya APS yang di daerah perkotaan lebih tinggi di daerah pedesaan. Hal ini kemudian menunjukkan adanya perbedaan akses pendidikan diantara keduanya.⁴⁷ Sehingga, Katarina Tomasevki dalam laporannya mengungkapkan bahwa alasan yang paling sering digunakan bagi minimnya kesempatan anak-anak mendapatkan pendidikan adalah persoalan kemiskinan, ketidakmampuan pemerintah dalam pembiayaan pendidikan, serta pengaturan kebijakan pendidikan yang salah terutama

⁴⁶Buku Profil Anak Indonesia, 2020, hal 143.

⁴⁷ Bapenas, Pedoman penyusunan rencana aksi tujuan pembangunan berkelanjutan/SDGs, 2020.

tidak adanya konsistensi antara prioritas dan alokasi penganggaran pendidikan, sehingga bantuan pemerintah atas nama masyarakat miskin tidak selalu merupakan kehendak anak-anak, serta kebijakan pengaturan pendidikan cenderung diprioritaskan bagi mahasiswa universitas daripada anak-anak sekolah dasar, dan birokrasi pendidikan menghabiskan sebagian besar dana yang ditujukan untuk pengajaran dan pembelajaran.⁴⁸

Berdasarkan permasalahan tersebut di atas, maka merujuk pada prinsip kewajiban pemenuhan HAM dalam hukum internasional menegaskan bahwa pemerintah seharusnya menggunakan semua sumber daya yang tersedia yang dimaksimalkan demi menjamin hak asasi manusia untuk semua dan menyediakan pedoman yang siap jadi yang harus dilaksanakan dengan segera oleh pemerintah, alasan kekurangan sumber daya bukan menjadi alasan karena pemenuhan HAM dibenarkan dilakukan secara bertahap dan negara diwajibkan mengambil semua langkah-langkah untuk melaksanakan program pemenuhan HAM secara penuh, karenanya keharusan perwujudannya di dalam kondisi politik apapun.⁴⁹

Namun demikian, pasar bebas mengambil peran negara sehingga pendidikan tidak mendapat prioritas alokasi anggaran sesuai dengan ketentuan hukum HAM internasional. Menurut Mateen Thobani untuk Bank Dunia yang terkenal dengan aturan Thobani mengungkapkan keprihatinannya terhadap kondisi pembiayaan pendidikan di Malawi yang berbanding lurus dengan akses pelayanan publik yang berkualitas, sebaliknya, pembiayaan yang rendah berakibat pelayanan yang

⁴⁸ Katarina Tomasevki, op.,cit, hal 10.

⁴⁹ Lihat Pasal 43 Kovenan Ekosob 1966.

diperoleh berkualitas rendah.⁵⁰ Hal yang sama terjadi di Indonesia, kecenderungan privatisasi dan liberalisasi pendidikan sebagai dampak legalisasi pengelolaan pendidikan dengan pembiayaan mandiri dari masyarakat sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 46 ayat (1) Jo Pasal 53 ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional bahwa pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama pemerintah dan masyarakat dan penyelenggaraan satuan pendidikan formal yang didirikan oleh masyarakat dengan prinsip nirlaba, dan dapat mengelola dengan dana secara mandiri untuk memajukan satuan pendidikan.⁵¹ Sehingga pendidikan yang berkualitas di Indonesia ditentukan kekuatan dompet, karenanya pendidikan menimbulkan persoalan yang begitu pelik orientasi pendidikan tidak lagi dilihat berdaya guna melainkan lebih pada daya beli.

Secara faktual, kualitas pendidikan di Indonesia sangat rendah hal ini tergambar dalam evaluasi sistem pendidikan di dunia yang mengukur kinerja siswa kelas pendidikan menengah yang dilakukan oleh PISA (*Programme for International Student Assesment*) memotret kemampuan anak Indonesia usia 15 tahun di bidang matematika, sains, dan membaca masih rendah dibandingkan dengan anak-anak lain di dunia, dan menetapkan hasil PISA 2018 yang diterbitkan Maret 2019 posisi Indonesia tergolong rendah karena berada pada urutan ke-74 dari 79 negara yang berpartisipasi dalam tes. Rata-rata skor matematika anak-anak Indonesia 375, rata-rata skor membaca 396, dan rata-rata skor sains 382. Padahal rata-rata skor OECD (*The Organization for Economic Cooperation and*

⁵⁰ Katarina Tomasevki, *Between Sanctions and Elections, Aid Donors and Their Human Rights Performance*, Pinter Publishers/ Cassel, London, 1997, hal 189-190.

⁵¹Lihat Pasal 46 ayat (1) Jo Pasal 53 ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Development) secara berurutan adalah 494 (matematika), 496 (sains) dan 501 (membaca)⁵². Bahkan data yang diterbitkan dari periode 2009-2015, Indonesia konsisten berada di urutan 10 terbawah dan selalu mendapat peringkat yang rendah pada bidang kurikulum pendidikan yang diterapkan. Kemudian survei 2018 lagi-lagi menempatkan Indonesia pada jajaran nilai terendah terutama pengukuran membaca, sains dan matematika. Terakhir data tahun 2000, saat PISA masih diisi oleh 41 negara, Indonesia berada pada peringkat 39 kemampuan membaca dari 73 negara, sehingga Indonesia menempati peringkat ke-6 dari bawah dengan skor 371.⁵³

Rendahnya skor kemampuan membaca berdasarkan hasil PISA 2015, 2018 dan 2000, menunjukkan masalah buta huruf masih merupakan salah satu persoalan yang dihadapi di Indonesia dan seluruh negara-negara berkembang. Hal ini terkonfirmasi dari data BPS RI Tahun 2020 mencatat bahwa proporsi penduduk usia 15 tahun ke atas tidak dapat membaca, dimana angka buta huruf perempuan lebih tinggi daripada laki-laki yakni 5.12 persen sedangkan laki-laki 2.3 persen⁵⁴. Sedangkan angka buta huruf di Papua tergolong tinggi yakni 20.74 persen, NTB 11 persen dan Sulawesi Selatan sebesar 7.73 persen, provinsi ABH adalah Sulawesi Utara sebesar 021 persen.⁵⁵ Data tersebut bersesuaian dengan laporan PBB tahun 2019, dimana Indonesia menempati posisi 110 dari 187 negara dalam Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dengan angka 0,684. Dengan angka itu Indonesia masih tertinggal dari dua negara

⁵² Ihsan Yasin Limpo, op.,cit, hal 15.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ BPS RI Tahun 2020.

⁵⁵ KPPPA RI Kerjasama BPS RI, Dalam Buku Profil Anak Indonesia Tahun 2020.

tetangga ASEAN yaitu Malaysia (peringkat 62) dan Singapura (peringkat 11).⁵⁶

Selain itu, hasil penelitian Muh. Yusuf tahun 2013 menunjukkan bahwa salah satu masalah kontemporer pendidikan di Indonesia adalah biaya pendidikan yang mahal serta sarana dan prasarana pendidikan yang belum layak sehingga masih terdapat sebagian warga negara yang tidak dapat mengakses pendidikan secara merata karena faktor kemiskinan.⁵⁷ Hal tersebut disebabkan ketidakmampuan pemerintah dalam pembiayaan pendidikan, sehingga alokasi 20 persen untuk pendidikan belum terpenuhi secara maksimal.

Sehingga menurut peneliti, privatisasi dalam pendidikan merupakan upaya pemerintah dalam mengalihkan peran pembiayaan menyebabkan masyarakat miskin mengalami kesulitan dalam mengakses pendidikan yang layak sebab pendidikan yang berkualitas identik dengan biaya yang mahal yang hanya dapat diakses oleh keluarga yang mampu secara ekonomi. Misalnya *Jakarta Intercultural School (JIS)* dengan biaya pendidikan sekitar 435 juta pertahun untuk jenjang SD, dan 495 juta untuk jenjang SMP.⁵⁸ Sedangkan di Provinsi Sulawesi Selatan salah satu sekolah termahal adalah SDIT Al Biruni Dua Program biaya masuk sekitar Rp 32.580.000,- dan untuk Kelas Cambridge sebesar Rp 40.500.000,- pertahun.⁵⁹ Serta beberapa sekolah lainnya yang memiliki biaya pendidikan yang begitu fantastik dengan menjanjikan sarana dan prasarana yang layak dan memadai.

⁵⁶ Ibid

⁵⁷ Muh. Yusuf, *Tanggung Jawab Negara Terhadap Hak Pendidikan Warga Negara Indonesia Berdasarkan UUD 1945*, Universitas Hasanuddin Fakultas Hukum, Program Studi Ilmu Hukum, Makassar, 2013.

⁵⁸ <http://www.jjsedu.or.id/admissions/fees>, Diakses pada tanggal 9 Agustus 2021.

⁵⁹ Ibid

Atas kondisi tersebut, tidak dapat dipungkiri bahwa tingginya biaya pendidikan berbanding lurus dengan sarana dan prasana pendidikan yang lengkap sehingga dapat mendukung penyelenggaraan pendidikan yang bermutu dan tentunya merupakan impian semua orang tua, namun sayangnya sekolah-sekolah unggulan mematok biaya yang mahal, bagi sebagian orang tua yang mampu membayar hal itu merupakan hal yang wajar sebab menjanjikan berbagai fasilitas yang mewah. Sebaliknya, tidak berlaku bagi masyarakat yang tidak mampu secara ekonomi. Sehingga menurut penulis komitmen peningkatan kualitas pendidikan menjadi kewajiban bagi seluruh pemangku kepentingan dengan tetap harus dalam batas-batas rambu yang dibenarkan terutama tidak menimbulkan kesenjangan yang bertentangan dengan Pasal 31 ayat (4) dan (5) UUD NRI Tahun 1945 Jo Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang intinya mengatur mengenai kewajiban pemerintah dalam pembiayaan pendidikan yang diprioritaskan sekurang-kurangnya 20 persen dari APBN dan APBD dalam rangka memajukan pendidikan sehingga pendidikan yang bermutu dapat diperoleh oleh semua orang tanpa diskriminasi.

Kenyatannya, dampak penyelenggaraan pendidikan berbasis masyarakat dengan pengelolaan anggaran pendidikan secara mandiri menjadikan pendidikan terperangkap dalam intervensi birokrasi, liberalisasi dan privatisasi menimbulkan kekhawatiran soal kesempatan pendidikan bagi masyarakat miskin. Hal ini sejalan dengan pandangan Toni Toharuddin Ketua BAN SM/Madrasah Provinsi Jawa Barat mengungkapkan bahwa pendidikan nasional saat ini lebih berorientasi

pada daya beli dibanding pendidikan sebagai hak, akibatnya terjadi kesenjangan mutu dalam pendidikan dan kelompok yang paling rentan termarginalkan adalah masyarakat miskin perdesaan sebab terkendala pada pembiayaan pendidikan.⁶⁰ Selain itu, kebijakan pemberian beasiswa yang mendasarkan pada prestasi akibatnya tidak ada jaminan peserta didik yang kurang mampu mendapat akses atas bantuan tersebut karena secara faktual mengalami disparitas pendidikan baik dari segi kuantitas maupun kualitas.⁶¹

Hal tersebut bersesuaian dengan laporan Katarina Tomasevki pelapor khusus PBB untuk hak atas pendidikan memberi catatan mengenai kondisi pendidikan di Indonesia, bahwa sekolah di Indonesia hanya memberi ijazah yang jauh dari mutu yang diharapkan. Gejala penyakit gila ijazah itu terlihat jelas pada saat menjelang pemilu atau pemilukada. Begitu “banyak kasus ijazah palsu di berbagai kabupaten dan kota.⁶² Pendidikan pada hakikatnya menurut Plato menjadikan manusia cerdas dan baik. Karena itu, sebuah sistem pendidikan yang berhasil adalah yang dapat membentuk manusia-manusia berkarakter dalam mewujudkan sebuah negara kebangsaan yang terhormat.

Akibatnya, tujuan pendidikan yang sejatinya menjadikan manusia unggul belum terwujud secara optimal di Indonesia sebagaimana laporan Katarina Tomasevki mengenai kondisi pendidikan di Indonesia yang dijabarkan oleh Asvi, bahwa problem keuangan untuk pemenuhan hak asasi pendidikan dalam praktiknya masih menghadapi masalah serius

⁶⁰ Webinar, Visi Pendidikan Nasional, APK Bappenas, Senin, tanggal 8 November 2021, Pukul 12.00 WIB.

⁶¹ Ibid

⁶² Katarina Tomasevki, *Journal of Education Planning and Administration*. Volume XXI, Nomor 4, October, 2007, pp. 363-396.

akibat praktik korupsi, kolusi dan nepotisme serta praktik pemerasan diknas kepada sekolah, sehingga masih banyak anak-anak yang mengalami hambatan pendidikan karena ketidak mampuan pemerintah dalam pembiayaan.⁶³

Upaya mengoptimalkan peran pemerintah dalam layanan pendidikan diantaranya optimalisasi pembiayaan pendidikan dengan menggunakan standar maksimal serta peningkatan kompetensi melalui inovasi kelas tuntas berkelanjutan telah digagas oleh beberapa peneliti, namun tidak mengurangi jumlah anak yang putus sekolah. Sehingga menurut peneliti, tanpa mengabaikan peran peneliti sebelumnya terdapat kesenjangan riset terutama pada aspek pendekatan, metode dan analisis. Aspek pendekatan peneliti terdahulu lebih fokus mengkaji pendidikan dengan pendekatan pada dimensi sosial sehingga kajiannya bersifat umum bagi seluruh warga negara, sedangkan pendidikan sebagai dimensi kebebasan belum terlalu dikaji secara mendalam, sehingga metode pemecahan masalah yang ditawarkan lebih fokus mengkaji pada aspek inovasi peningkatan SDM melalui optimalisasi penyediaan anggaran pendidikan yang maksimal dalam meningkatkan daya saing pendidikan serta desain model kurikulum yang berbasis peningkatan SDM yang difokuskan bagi seluruh warga negara. Namun menurut penulis model pemecahan persoalan pendidikan adalah dengan pendekatan berbasis hak yang berorientasi pada kebutuhan peserta didik berdasarkan bakat dan minatnya sebab menurut hemat penulis, pendidikan yang baik dan bermutu hendaknya mampu mengeksplorasi segala potensi dan bakat masing-masing peserta, termasuk dalam hal ini

⁶³ Asri Warman Adam, dalam artikelnya di Media Indonesia tanggal 3-9-2010.

kondisi real kebutuhan kelompok tertentu seperti anak yang bekerja. Hal ini telah mendapat jaminan dalam DUHAM yang memberi kebebasan kepada orang tua/wali untuk memilih pendidikan bagi anak-anak mereka, selain itu telah mendapat jaminan dalam konstitusi Pasal 28 E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 serta dikuatkan dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional bahwa setiap orang bebas memilih pendidikan, sehingga pemerintah berkewajiban menyelenggarakan pendidikan berdasarkan prinsip keadilan, demokrasi dan tidak diskriminasi dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, agama, budaya dan kemajemukan bangsa.⁶⁴ Serta jaminan dalam Pasal 60 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM bahwa setiap anak berhak atas pendidikan dan pengajaran dalam rangka mengembangkan bakat dan minatnya.⁶⁵

Dengan demikian, pemerintah bertanggungjawab menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu dengan kewajiban pemenuhan ketersediaan sarana dan prasarana yang berkualitas berdasarkan bakat dan minat peserta didik sebagaimana visi pemerintah Indonesia dalam RPJMN 2020-2024 yaitu terwujudnya SDM unggul berbasis kemajemukan daerah. Untuk itu, dengan pikiran terbuka perlu terobosan pada peningkatan mutu sumber daya manusia berbasis keragaman daerah melalui kajian dan riset terkait pendidikan berbasis HAM yang membebaskan dan transformatif menuju masyarakat yang humanis, pluralis, adil, setara melalui konsep merdeka belajar bisa dilakukan dengan pembentukan lembaga pendidikan yang strategis dan

⁶⁴Lihat Pasal 28 E UUD NRI Tahun 1945, dan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional mengenai Prinsip Penyelenggaraan Pendidikan di Indonesia.

⁶⁵Lihat Pasal 60 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM.

mampu mempersiapkan kepemimpinan intelektual dengan meningkatkan peran pembiayaan pemerintah dalam bidang pendidikan, meningkatkan akses dan orientasi pendidikan, sebab berbagai konstelasi dan perkembangan pendidikan semakin dinamis, maka pendidikan harus mampu menangkap sinyal-sinyal perubahan dan dinamika yang terjadi sehingga proses adaptif terhadap situasi dan kondisi pendidikan saat ini tidak dapat ditawar lagi sebab tanpa adaptasi yang cepat dan tepat pendidikan di Indonesia akan terus tertinggal.

Mengingat pentingnya menyelamatkan masa depan generasi muda dan mempersiapkan SDM unggul sebagai modal pembangunan, maka diperlukan suatu model kebijakan pemenuhan hak pendidikan yang bersifat holistik komprehensif melalui pendekatan berbasis hak anak yaitu pendekatan yang digunakan untuk mengenal dan memahami potensi, karakter, bakat dan minat anak dalam memenuhi kebutuhan dasar anak selanjutnya dibuatkan model pelayanan khusus yang merupakan tahap implementasi pemenuhan hak pendidikan yang menghubungkan dengan pihak yang berkompeten dalam meningkatkan kompetensi peserta didik dan diperlukan pemantauan atau pendampingan secara berkala oleh para pendamping anak untuk memantau perkembangan dan kemajuan peserta didik agar pendidikan menjadi kunci pengentasan kemiskinan demi terwujudnya kesejahteraan sosial.

Dalam mewujudkan model pelayanan pendidikan berbasis hak, maka perlu format baku yang terakomodir dalam ketentuan hukum yang mengatur mengenai hak pendidikan anak yang bekerja sebagai solusi atas permasalahan anak, sehingga harus dilakukan perbaikan dan

dimulai dari penataan regulasi sebab landasan hukum hak pendidikan anak yang bekerja masih bersifat parsial, selain itu perlu optimalisasi anggaran pendidikan bagi masyarakat kurang mampu, dukungan kualitas guru, serta kurikulum yang mengakomodir kebutuhan khusus peserta didik dengan tetap memperhatikan standar mutu pendidikan yang berkualitas, dengan demikian terdapat tiga isu fundamental pendidikan yang harus mendapat perhatian pemerintah yaitu pemerataan akses pendidikan, peningkatan mutu pendidikan dan pendanaan pendidikan, sehingga kebutuhan untuk melakukan perbaikan merupakan sesuatu yang tidak terhindarkan.

Jadi intinya adalah pendidikan harus menjadi menarik dan menyenangkan sebagaimana arahan Bapak Presiden bahwa perlu ada kemerdekaan dalam pendidikan, salah satunya dimulai dengan kajian kritis terhadap ketentuan dalam Pasal 31 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional mengatur mengenai konsep pendidikan khusus dan pendidikan layanan khusus. Pasal 31 ayat (1) menyebutkan bahwa pendidikan khusus merupakan pendidikan bagi peserta didik yang memiliki tingkat kesulitan dalam mengikuti proses pembelajaran karena kelainan fisik, emosional, mental, sosial dan atau memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa. Ayat (2) disebutkan bahwa pendidikan layanan khusus merupakan pendidikan bagi peserta didik di daerah terpencil atau terbelakang, masyarakat adat yang terpencil, dan/atau mengalami bencana alam, bencana sosial, dan tidak mampu dari segi ekonomi.⁶⁶

⁶⁶ Lihat Pasal 31 ayat (1) dan (2) Undang Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Namun, menurut analisis penulis ketentuan tersebut memiliki kekaburan makna terutama makna masyarakat kurang beruntung secara ekonomi, sehingga perlu memasukkan istilah anak yang bekerja sebagai bagian dari kelompok yang berhak mendapat layanan pendidikan khusus, sebab merujuk beberapa hasil riset dan juga temuan peneliti menunjukkan bahwa anak yang bekerja pada umumnya karena faktor ekonomi, sehingga salah satu terobosan yang bisa dilakukan dalam menjamin kesempatan pemerataan pendidikan adalah memasukkan indikator anak yang bekerja dalam pengaturan pendidikan layanan khusus yang diselenggarakan bagi semua peserta didik yang dalam pelayanan pendidikannya memerlukan kekhususan sesuai dengan keberadaan serta karakteristik peserta didik seperti pelayanan pendidikan bagi peserta didik atau anak-anak korban bencana sosial, bencana alam, anak jalanan, anak pemulung, anak pelacur, anak tahanan, anak yang bekerja, anak-anak yang berada di daerah terpencil atau terbelakang, masyarakat adat/terpencil, transmigrasi dan/atau kelompok anak yang termarjinalkan.

Oleh karena itu, pendidikan khusus dan pendidikan layanan khusus harus dapat dilaksanakan dengan memperhatikan potensi dan bakat peserta didik, sebab pemerintah bertanggung jawab untuk memenuhi hak konstitusional warga negara atas pendidikan yang menimbulkan konsekuensi bahwa pendidikan harus dapat diakses dan diperoleh bagi semua kalangan dan setiap sekolah harus berani memberikan tempat bagi anak berkebutuhan khusus dan anak yang mengalami hambatan ekonomi sehingga kesulitan mendapatkan

pendidikan yang layak dalam mengembangkan potensi dan kepribadian diri.

Namun kenyataannya, implementasi pendidikan layanan khusus bagi anak yang bekerja belum terpenuhi secara optimal karena saat ini pemenuhan hak pendidikan anak yang bekerja terfasilitasi di sektor pendidikan non formal melalui Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat (PKBM), Sanggar Kegiatan Bersama (SKB) atau Sekolah Terbuka (ST) dengan beberapa kendala diantaranya sarana dan prasarana pendidikan yang masih sangat terbatas, terbatasnya SDM guru yang profesional dan terlatih serta kehadiran peserta didik di kelas masih minim sebab terobsesi untuk mendapatkan ijazah sehingga memprioritaskan hasil dari pada proses.⁶⁷

Atas fenomena di atas, menunjukkan bahwa pendidikan non formal dalam kenyataannya belum setara dengan pendidikan formal dikarenakan pendidikan non formal memiliki keterbatasan dalam biaya operasional sehingga mengalami kendala dalam hal mutu pendidikan baik menyangkut mutu akademik maupun non akademik. Hal ini tentu bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 11 ayat (1) bahwa pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi.⁶⁸

Hal tersebut terkonfirmasi dalam beberapa hasil penelitian, diantaranya Nurul Istiqamah mengenai evaluasi mutu layanan

⁶⁷ Hasil wawancara dengan pengelola PKBM Mabbarakka Kabupaten Bone, pada tanggal 10 Oktober 2020.

⁶⁸ Lihat Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

pendidikan kesetaraan, Tahun 2017 menemukan bahwa pada umumnya anak-anak kurang mampu yang berusia wajib belajar paling banyak mengakses pendidikan non formal daripada pendidikan formal karena lebih murah dan menekankan fleksibilitas pada pembelajaran. Faktanya, proses pembelajaran mayoritas sistem tatap muka persentase 90 persen, dan 10 persen tugas kemandirian/keterampilan, sehingga orientasi pada peningkatan kognitif saja dan mengabaikan sisi keterampilan dan kemandirian. Hal tersebut tentu bertentangan dengan terminologi pendidikan non formal dalam Pasal 1 ayat (12) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional bahwa pendidikan non formal adalah jalur pendidikan di luar formal yang terstruktur dan berjenjang.⁶⁹ Sehingga segala kegiatan pendidikan yang diselenggarakan harus di luar sistem yang ditetapkan secara formal dan dapat bekerja secara terpisah dengan pendidikan formal. Selain itu, SDM tutor yang masih rendah beserta sarana dan prasarana pendidikan yang tidak lengkap menjadi penyebab rendahnya kualitas SDM peserta didik.⁷⁰

Selanjutnya hasil penelitian Suhendro mengenai pelaksanaan pendidikan non formal melalui program pendidikan kesetaraan di PKBM Tahun 2019,⁷¹ menunjukkan bahwa metode dan kurikulum pendidikan non formal pada umumnya tidak terlalu mengakomodir bakat dan minat anak, karakter kepribadian positif masih sangat miskin sebab pendidikan

⁶⁹Lihat Pasal 1 ayat (12) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

⁷⁰Nurul Istiqamah, Jurnal Pendidikan Non Formal, Evaluasi Mutu Layanan Pendidikan Kesetaraan pad PKBM Citra Ilmu di Semarang, 2017.

⁷¹Hasil temuan, Suhendro, Pelaksanaan Program Pendidikan Kesetaraan di PKBM, Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan, Program Studi Pendidikan Sosiologi, 2019.

bagi mereka lebih berorientasi memperoleh ijazah. Akibatnya penyelenggaraan pendidikan tidak menggambarkan terciptanya atmosfer belajar yang kondusif untuk mengembangkan potensi yang berorientasi mutu disebabkan karena keterbatasan sarana dan prasarana pendidikan yang layak dan memadai termasuk SDM tenaga tutor/mentor yang belum profesional dan keahlian yang terbatas. Sehingga kondisi tersebut bertentangan dengan tujuan utama penyelenggaraan pendidikan non formal sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Pasal 26 ayat (3) dan (6) bahwa pendidikan non formal ditujukan untuk mengembangkan kemampuan peserta didik dengan mengacu pada standar nasional penilaian baik menyangkut mutu hasil pembelajaran dalam bentuk uji kompetensi dan mutu lulusan dalam bentuk pengakuan masyarakat dan dunia usaha/industri.

Menurut peneliti hasil penelitian tersebut lebih fokus pada pengembangan dan peran pendidikan non formal sebagai lembaga alternatif bagi masyarakat miskin yang belum menuntaskan pendidikan mendasarnya untuk mendapat kesempatan melanjutkan pendidikan di sektor non formal dalam meningkatkan kualitas diri dan kemandirian.⁷² Namun, celah risetnya adalah tidak memfokuskan kelayakan pendidikan non formal bagi anak selaku generasi penerus cita-cita luhur bangsa, sehingga keberadaan pendidikan non formal tidak sekadar untuk memfasilitasi, melengkapi ataupun memperkaya pendidikan formal sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang

⁷² Mustofa Kamil, Pendidikan Non Formal, Pengembangan Melalui PKBM, Alfabeta, Bandung, 2009, hal 24.

Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional,⁷³ akan tetapi seyogyanya memperhatikan tujuan utama penyelenggaraan pendidikan non formal yaitu mengembangkan potensi pelajar melalui penguasaan pengetahuan dan keterampilan fungsional serta pengembangan sikap dan kepribadian yang profesional sebagaimana diatur dalam Pasal 26 ayat (5) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.⁷⁴

Sehingga, keberadaan pendidikan non formal yang saat ini terus dikembangkan oleh pemerintah sebagai wadah bagi anak yang kurang beruntung secara ekonomi menurut hemat penulis kurang tepat dikarenakan anak yang bekerja seyogyanya diakomodir dalam lembaga pendidikan formal dengan model layanan pendidikan khusus tanpa harus disatukan dengan masyarakat dewasa, Ini bisa dimulai dengan pembentukan pendidikan layanan khusus dalam bingkai formal melalui sistem satu atap dengan pengembangan kelas khusus reguler yang diselenggarakan oleh satuan pendidikan di seluruh Indonesia sebagai konsekuensi pendidikan sebagai hak fundamental yang bersifat nasional.

Dengan demikian, keberadaan pendidikan layanan khusus bukan lagi merupakan pendidikan pelengkap, namun merupakan pendidikan utama dan pilihan yang harus memiliki kualitas yang setara dengan lembaga pendidikan lainnya sebab setiap orang berhak atas pendidikan yang bermutu tanpa diskriminasi sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional bahwa setiap warga negara berhak

⁷³ Lihat Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

⁷⁴ Lihat Pasal 26 ayat (5) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

atas pendidikan yang bermutu dan pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural dan kemajemukan bangsa.⁷⁵

Olah kerennanya, keberadaan lembaga pendidikan layanan khusus yang mengakomodir anak yang bekerja sebagai bagian dari anak kurang beruntung secara ekonomi memiliki hak atas pendidikan layanan khusus dalam rangka menyiapkan SDM yang kompeten, peningkatan bakat dan minat anak sehingga dapat tumbuh dan berkembang secara optimal sesuai dengan perkembangan anak pada umumnya dan seyogyanya anak yang bekerja menjadi indikator pengaturan dalam Pasal 31 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional sehingga pendidikan layanan khusus merupakan pendidikan bagi peserta didik anak usia sekolah yang berada dalam keterbatasan lingkungan geografis, sosial, budaya dan keterbatasan ekonomi sehingga terhambatnya hak untuk mendapatkan pendidikan.⁷⁶

Dengan demikian, hak pendidikan anak yang bekerja seyogyanya diakomodir dalam peraturan perundang-undangan sehingga pemenuhan hak pendidikan anak yang bekerja dapat terintegrasi dan terkoordinasi. Akomodasi hak pendidikan anak yang bekerja dalam ketentuan hukum, menimbulkan konsekuensi hak hukum bagi anak yang bekerja untuk tumbuh secara optimal melalui layanan pendidikan khusus agar dapat mengembangkan potensi diri menjadi manusia yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan YME, berakhlak mulia, sehat, berilmu, kreatif

⁷⁵ Lihat Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

⁷⁶ Lihat Pasal 31 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

dan mandiri. Sehingga pemerintah harus mengupayakan pemenuhan kebutuhan dasar atas pendidikan sebagai prioritas pembangunan nasional termasuk memujudkan pemerataan pendidikan dalam rangka peningkatan kesejahteraan anak yang bekerja dengan mengefektifkan dan memberikan seluasnya akses pendidikan layanan yang setara bagi semua anak-anak termasuk anak yang termarginalkan secara ekonomi untuk mendapatkan pendidikan yang layak dan memadai. Meski dalam kenyataannya anak-anak yang bekerja belum maksimal mendapatkan hak akses terhadap pendidikan yang bermutu termasuk anak yang bekerja di Provinsi Sulawesi Selatan.

Merujuk Dapodik Dinas Pendidikan Kota Makassar mencatat bahwa 90 persen anak yang bekerja mendapatkan akses atas pendidikan non formal melalui PKBM dan sekolah terbuka. Meski demikian, aksesibilitas di sektor pendidikan formal tetap ada meski persentasinya masih minim sekitar 10 persen, diantaranya SMPS Al Muttaqien Jalan Abdullah, SMP 6 Terbuka Kota Makassar dan SMK Muhammadiyah Jalan Masjid Raya Makassar.⁷⁷

Hal senada diungkapkan oleh pendamping anak di Kabupaten Gowa dalam wawancaranya mengatakan bahwa salah satu persoalan mendasar yang dihadapi anak yang bekerja dalam memperoleh layanan pendidikan non formal melalui sekolah paket adalah keterbatasan tenaga pendidikan yang profesional dan sarana prasarana yang masih minim sebagai akibat minimnya bantuan operasional dari pemerintah sehingga pengelola lembaga terpaksa memungut biaya pendidikan dalam menunjang kegiatan belajar mengajar, belum lagi intensitas kehadiran

⁷⁷Dapodik Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Bidang PNF Kota Makassar Tahun 2019-2020.

peserta didik sangat minim sebab pendidikan tidak begitu penting dan lebih berorientasi memperoleh ijazah sebagai syarat formal untuk mendapat pekerjaan dan melanjutkan pendidikan pada jenjang berikutnya.⁷⁸

Selanjutnya, berdasarkan Dokumen Laporan Paripurna Progam PPA PKH Badan Pengawas Ketenagakerjaan dan Keselamatan Kerja Provinsi Sulawesi Selatan 2019-2020 mencatat bahwa persentase keaktifan anak-anak di kelas dengan kehadiran pada waktu ujian paket sekitar 50:80. Artinya 80 persen kehadiran pada waktu ujian paket berlangsung dan hanya 50 persen pada saat kegiatan belajar mengajar di kelas.⁷⁹

Hal yang berbeda dalam Dokumen Laporan Paripurna UPT Pengawas Ketenagakerjaan dan Keselamatan Kerja Wilayah III Bone tahun 2019 bahwa tercatat sebanyak 200 orang anak ikut program PPA PKH, yang terdaftar secara aktif di kelas sebanyak 90 orang anak. Namun yang ikut ujian persamaan sebanyak 298 dengan rincian 40 orang anak paket A, sebanyak 123 orang anak paket B dan 123 orang anak ikut paket C. yang ikut ujian 12 orang anak, paket B dan 10 orang anak ikut paket C.⁸⁰ Selanjutnya tahun 2020 peserta terdaftar secara aktif untuk Paket A sebanyak 44 orang anak dan yang ikut ujian hanya 32 orang anak, Paket B sebanyak 152 orang yang ikut ujian sebanyak 103 anak dan Paket C sebanyak 239 orang anak namun yang ikut ujian

⁷⁸ Hasil wawancara dengan pendamping anak di Kabupaten Gowa pada tanggal 24 Februari 2021.

⁷⁹ Dokumen Laporan Paripurna Kegiatan PPA PKH Provinsi Sulawesi Selatan cq Badan Pengawas Ketenagakerjaan dan Keselamatan Kerja 2019-2020.

⁸⁰ Dokumen Laporan Paripurna Pelaksanaan Program PPA PKH Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten Bone Cq UPT Pengawas Ketenagakerjaan dan Keselamatan Kerja Wilayah III Bone Tahun 2019-2020.

hanya 143 orang anak.⁸¹ Artinya tahun 2019 jumlah peserta ujian mengalami peningkatan dibanding presensi kehadiran di kelas, sedangkan tahun 2020 terdapat penurunan partisipasi peserta ujian. Hal ini mengindikasikan bahwa banyak peserta didik yang berhenti di tengah jalan dan tidak melanjutkan pendidikan sampai jenjang menengah dan pendidikan tinggi dan salah satu faktor penyebabnya adalah masalah biaya pendidikan.

Berdasarkan data tersebut, menunjukkan dua hal penting yaitu pendidikan lebih ditujukan untuk mendapatkan ijazah sebagai bukti bahwa pernah bersekolah sebagai syarat untuk bekerja hal ini dibuktikan dengan tingginya angka partisipasi ujian dibanding angka partisipasi aktif di kelas. Selain itu, pendidikan menjadi barang mewah karena identik dengan pembayaran sehingga sebagian peserta tidak dapat menuntaskan pendidikan sampai jenjang pendidikan menengah dan tinggi hal ini dibuktikan dengan rendahnya peserta yang ikut ujian karena tidak memiliki biaya untuk melanjutkan pendidikan.

Hal ini terkonfirmasi dalam sebaran kuesioner dengan pekerja anak sebanyak 30 orang di lokasi penelitian, mengungkapkan bahwa biaya transportasi, alat tulis menulis dan seragam sekolah menjadi alasan tidak bisa melanjutkan pendidikan paket sebab gajinya sebagai buruh anak tidak mampu mencukupi untuk membayar biaya sekolah.⁸² Hal yang senada dalam wawancara dengan pendamping anak di lokasi penelitian mengungkapkan bahwa faktor keterbatasan biaya operasional yang dimiliki terdapat beberapa sekolah yang memungut biaya

⁸¹Dokumen peserta ujian PKBM Mabbarakka Kabupaten Bone Tahun pelajaran 2019-2020.

⁸² Hasil wawancara dengan anak di lokasi penelitian, pada tanggal 23 Desember 2020.

pendidikan dengan sistem pembayaran bertahap, namun karena peserta didik mayoritas dari keluarga yang kurang mampu, maka tentu sangat memberatkan meski sudah mendapat keringanan pembayaran, sehingga butuh kepedulian dari pengelola atau yayasan untuk memberikan bantuan beasiswa, serta pendekatan kultural dan bimbingan yang intensif dalam meningkatkan kesadaran anak dan orang tua mengenai pentingnya pendidikan.

Namun para pendamping anak hanya memiliki masa kontrak 5 bulan sehingga tugas pendamping anak bersifat ad hoc, sehingga upaya untuk mengembalikan anak ke sekolah dan menuntaskan pendidikan dasarnya sangat tidak optimal, seyogyanya tugas pendampingan harusnya bersifat terus menerus termasuk pasca anak-anak diserahkan ke sekolah. Hal tersebut menjadi terkendala karena pasca direkomendasikan ke sekolah secara otomatis tugas pekerja sosial beralih menjadi kewenangan guru untuk melanjutkan tugas pendamping termasuk melakukan berbagai upaya agar anak-anak tersebut dapat menyelesaikan pendidikan dasarnya dan melanjutkan ke jenjang pendidikan selanjutnya.⁸³ Meskipun dalam kenyataannya, dalam wawancara dengan pendamping anak tugas guru dalam mendampingi proses pendidikan anak yang bekerja kurang efektif hal ini dibuktikan dengan banyak anak-anak yang bekerja tidak melanjutkan pendidikan dasarnya, bahkan presensi kehadiran di kelas sangat minim. Hal itu tentu memerlukan pendekatan persuasif sebab anak yang bekerja pada dasarnya termotivasi untuk mendapat pekerjaan dan penghasilan agar dapat membantu keluarga dan kebutuhan diri sendiri, sehingga perlu

⁸³Hasil wawancara dengan pendamping anak di Kabupaten Bone pada tanggal 14 Desember 2020

motivasi dari guru mengenai pentingnya pendidikan dalam memberdayakan mereka dan mengeluarkan mereka dari kemiskinan.⁸⁴ Untuk itu, diperlukan suatu lembaga pendampingan anak yang bekerja secara permanen yang akan mengawal anak-anak yang bekerja sampai menuntaskan pendidikan dasarnya, tentu keberadaan lembaga tersebut sangat tergantung pada koordinasi yang efektif lintas kementerian melalui sinergitas program antara Kementerian Tenaga Kerja dan Kementerian Pendidikan terkait pendampingan peserta didik dengan melibatkan fasilitator anak untuk bisa menjangkau wilayah pendidikan. Selain itu, keterbatasan sarana dan prasarana pendidikan serta pembiayaan pendidikan yang masih sangat rendah menjadi salah satu penyebab anak tidak dapat melanjutkan pendidikan paket kesetaraan sampai tuntas, sehingga perlu adanya subsidi program lintas kementerian dalam memberi solusi atas masalah anak yang bekerja yang masih tinggi di Indonesia.

Berdasarkan data Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Kemen PPPA) bekerja sama dengan Badan Pusat Statistik (BPS) Republik Indonesia melaporkan bahwa anak yang bekerja di Indonesia tahun 2020 dengan persentase anak usia 10-17 tahun yang bekerja masih cukup tinggi yakni 2.6 juta dari 84.4 juta populasi anak Indonesia,⁸⁵ perkembangan anak umur 10-17 tahun yang bekerja sebesar 6.35 persen, dan kemiskinan merupakan alasan utama munculnya anak yang bekerja di Indonesia.⁸⁶

⁸⁴ Wawancara dengan pendamping anak di lokasi penelitian,

⁸⁵ Buku Profil Anak Indonesia, Tahun 2020, hal 164.

⁸⁶ Ibid

Hasil Survei Sakernas 2020 melaporkan bahwa distribusi persentase anak yang bekerja menurut provinsi terbesar berada di Provinsi Sulawesi Utara sebesar 13.89 persen, Sulawesi Barat sebesar 13.45 persen dan Provinsi Papua sebesar 13.39 persen. Sementara terdapat 3 propinsi yang memiliki persentase pekerja anak di atas 10 persen yakni NTB sebesar 12.54 persen, Sumatera Utara sebesar 13.50 persen dan Sulawesi Selatan sebesar 12.18 persen. Untuk persentase terendah pekerja anak terdapat di Provinsi DKI sebesar 1.59 persen.⁸⁷

Hal tersebut menunjukkan bahwa anak yang bekerja masih merupakan persoalan di Indonesia dan secara khusus di Provinsi Sulawesi Selatan berdasarkan data dari BPS RI kerja sama dengan Kemen PPPA RI. Data tersebut diperkuat dalam laporan Badan Pengawas Ketenagakerjaan Provinsi Sulawesi Selatan tahun 2019 mencatat bahwa keterlibatan anak dalam perburuhan masih cukup tinggi yakni sekitar 2280 ribu orang anak yang tersebar di 24 kabupaten/kota, dengan menempatkan Kota Makassar, Kabupaten Bone dan Kabupaten Gowa sebagai daerah tertinggi partisipasi anak dalam perburuhan, dengan rincian Kota Makassar sebanyak 320 orang anak yang tersebar di tiga kecamatan yakni Kecamatan Tallo, Ujung Pandang dan Panakukang, Kabupaten Bone sebanyak 200 orang anak tersebar di tiga kecamatan yaitu Kecamatan Tanete Riattang, Tanete Riattang Barat dan Kecamatan Dua Boccoe. Kabupaten Gowa sebanyak 160 orang pekerja anak yang tersebar di 6 kecamatan yakni Sombaopu, Pallangga, Bejeng, Bungaya dan Tinggi Moncong. Meski demikian tidak ada satupun daerah di Provinsi

⁸⁷ Ibid, hal 240.

Sulawesi Selatan yang terbebas dari anak yang bekerja dengan disitribusi kabupaten terendah di Kabupaten Pinrang sebanyak 80 orang anak.⁸⁸

Lebih lanjut, dalam observasi di lokasi penelitian menunjukkan bahwa anak yang bekerja di Provinsi Sulawesi Selatan dikategorikan dalam dua kelompok, yaitu kelompok perdesaan dan perkotaan. Kelompok perdesaan pada umumnya anak bekerja di sektor konstruksi, nelayan, pertanian dan perkebunan, pertambangan galian C maupun pada kegiatan ekonomi keluarga. Sedangkan di wilayah perkotaan, keterlibatan anak dalam dunia kerja dapat ditemukan dalam perusahaan, rumah tangga, maupun jalanan seperti pemulung sampah, penarik becak dan sebagainya.⁸⁹ Fenomena kehadiran pekerja anak di Sulawesi Selatan, menurut Direktur Lembaga Perlindungan Anak (LPA) Sulawesi Selatan pada umumnya karena faktor kemiskinan.⁹⁰ Hal yang sama dalam data Badan Pusat Statistik (BPS) Sulawesi Selatan melaporkan bahwa jumlah penduduk miskin di Sulawesi Selatan Maret 2020 sebesar 776.83 persen mengalami peningkatan sebesar 17.25 ribu jiwa dari Maret 2019 baik daerah perkotaan maupun daerah pedesaan.⁹¹

Fenomena masih tingginya anak bekerja putus sekolah di Indonesia dan secara khusus di Provinsi Sulawesi Selatan menunjukkan bahwa penyelenggaraan pendidikan belum sepenuhnya mengakomodir kebutuhan masyarakat yang kurang beruntung secara ekonomi diantaranya anak yang bekerja, padahal hak tersebut telah mendapat

⁸⁸ Dokumen Laporan Paripurna Badan Pengawas Ketenagakerjaan dan Keselamatan Kerja Provinsi Sulawesi Selatan Tahun 2019- 2020.

⁸⁹ Ibid

⁹⁰ Hasil wawancara dengan Ketua lembaga Perlindungan Anak Provinsi Sulawesi Selatan tanggal 20 Februari 2021.

⁹¹ BPS Sulawesi Selatan Tahun 2020.

jaminan dalam konstitusi dan peraturan prundang-undangan nasional. Dengan demikian, pemenuhan hak atas pendidikan bagi anak yang bekerja merupakan tanggung jawab mutlak pemerintah, sebab anak merupakan makhluk ciptaan Tuhan yang memiliki potensi akal dipersiapkan untuk menerima ilmu pengetahuan dan kepandaian, sehingga dapat berkreasi dan berkompetisi, membedakan benar dan buruk menjadikan manusia harus mempunyai ilmu pengetahuan, sehingga pendidikan merupakan kewajiban agama dimana proses pembelajaran dan transmisi ilmu sangat bermakna bagi kehidupan manusia tanpa terkecuali.⁹² Karenanya segala rangkaian pelaksanaan pendidikan adalah ibadah kepada Allah SWT yang merupakan kewajiban individu dan kolektif.⁹³

Sehingga, menurut peneliti tanggung jawab pemerintah pada pemenuhan hak atas pendidikan dinilai belum optimal dalam mewujudkan akses pendidikan yang layak dan bermutu bagi seluruh warga negara terkhusus anak yang bekerja. Untuk itu, pelayanan pendidikan bagi anak yang bekerja yang terakomodir dalam ketentuan hukum merupakan rekomendasi berkualitas bagi pemerintah untuk merumuskan kebijakan pemenuhan hak pendidikan anak yang bekerja sebagaimana ditegaskan dalam prinsip hukum internasional tentang HAM bahwa kekurangan sumber daya bukan menjadi alasan pemenuhan HAM karena pemenuhan hak pendidikan dalam beberapa hal dibenarkan dilakukan secara bertahap, sehingga keharusan perwujudannya di dalam kondisi politik apapun menjadi kewajiban mutlak pemerintah.

⁹² Al-Qur'an, Surat Al-Alaq 1-5.

⁹³ Al-Qur'an, Surat Al-Hajj ayat 54.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah tersebut diatas, maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana prinsip-prinsip tanggung jawab pemerintah pemenuhan hak atas pendidikan anak yang bekerja?
2. Bagaimana implementasi tanggung jawab pemerintah pada pemenuhan hak atas pendidikan anak yang bekerja?
3. Bagaimana model kebijakan ideal tanggung jawab pemerintah pada pemenuhan hak atas pendidikan anak yang bekerja?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis prinsip-prinsip tanggung jawab pemerintah pada pemenuhan hak atas pendidikan anak yang bekerja
2. Untuk menganalisis wujud implementasi tanggung jawab pemerintah pada pemenuhan hak atas pendidikan anak yang bekerja.
3. Untuk menemukan model kebijakan ideal tanggung jawab pemerintah pada pemenuhan hak atas pendidikan anak yang bekerja

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan hasilnya dapat memberikan manfaat teoritis dan praktis, yaitu:

1. Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan khususnya pada

bidang HAM, sehingga dapat membantu pemerintah dalam mewujudkan tanggung jawab pemerintah pada pemenuhan hak atas pendidikan anak yang bekerja.

2. Secara Praktis

Hasil penelitian atau pengkajian yang dilakukan diharapkan dapat memberikan manfaat praktis berupa temuan (*novelty*) agar terjadi perubahan regulasi dan kebijakan terkait pemenuhan hak atas pendidikan bagi anak yang bekerja, khususnya bagi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah agar menjadi dasar dalam merumuskan kebijakan khusus pemenuhan hak pendidikan anak yang bekerja, serta bagi praktisi, perusahaan dan masyarakat agar bekerja sama dalam mewujudkan dan memenuhi hak pendidikan anak yang bekerja.

E. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan hasil penelusuran kepustakaan yang peneliti lakukan, ditemukan beberapa hasil penelitian terdahulu yang memiliki perbedaan dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti. Adapun hasil penelusuran yang dilakukan adalah sebagai berikut:

1. Ichsan Yasin Limpo, dengan judul Politik Hukum Pendidikan Dasar dalam Sistem Pendidikan Nasional, Disertasi 2018, Unhas Makassar. Permasalahan dalam penelitian ini adalah mengenai sinkronisasi pengaturan politik hukum pendidikan dasar, implementasi politik hukum pendidikan dasar serta konsep ideal pendidikan dasar yang sejalan dengan politik pendidikan nasional. Perbedaan disertasi tersebut dengan penelitian ini adalah disertasi tersebut difokuskan pada pengaturan kebijakan pendidikan dasar yang relevan dengan pendidikan nasional, sedangkan penelitian ini difokuskan pada

kebijakan pemerintah dalam hal pemenuhan hak pendidikan pekerja anak, sehingga fokus penelitian ini lebih khusus pada pemenuhan hak pendidikan berbasis kebebasan yang disesuaikan dengan bakat dan minat peserta didik dalam hal ini anak yang bekerja. Tetapi kesamaannya adalah pada aspek peningkatan SDM melalui ketersediaan kurikulum yang menunjang pendidikan yang bermutu.

2. Netty Endrawati, dengan judul *Perlindungan Hukum Terhadap Hak Pekerja Anak di Sektor Informal*, Disertasi 2011, Permasalahan dalam disertasi ini adalah kesesuaian antara konsep perlindungan terhadap pekerja anak di sektor informal dengan perlindungan hukum yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perbedaan disertasi tersebut dengan penelitian ini difokuskan pada aspek perlindungan hukum terhadap hak pengupahan dan hak kesejahteraan pekerja anak, sedangkan penelitian ini difokuskan pada tanggung jawab pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dalam pemenuhan hak pendidikan pekerja anak. Kesamaan penelitian ini adalah terkait pada aspek jaminan perlindungan dan pemenuhan hak untuk bekerja.
3. Muh. Yusuf, dengan judul *Tanggung Jawab Negara Terhadap Hak Pendidikan Bagi Warga Negara Indonesia Berdasarkan UUD 1945*, Disertasi 2013, Unhas Makassar. Perbedaan antara disertasi tersebut dengan penelitian ini adalah disertasi tersebut difokuskan pada pendidikan dalam dimensi sosial sehingga tanggung jawab pemenuhan hak konstitusional pendidikan warga negara melalui optimalisasi anggaran pendidikan dalam mendukung daya saing dan kompetisi. Sedangkan penelitian ini lebih menitikberatkan pada pendidikan dalam dimensi hak yang harus dipenuhi dengan kewajiban menghormati

kebebasan warga negara atas pendidikan yang dipikih berdasarkan bakat dan minatnya, sehingga apapun konteksnya anak yang bekerja berhak atas layanan pendidikan dalam rangka pengembangan bakat dan minat serta tingkat kecerdasannya.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kerangka Teori

1. Teori Tanggung Jawab Negara

Tanggung jawab negara yang digunakan sebagai *grand theory* dalam penelitian ini merupakan suatu konsepsi hukum. Karenanya ketika membicarakan mengenai tanggung jawab negara erat kaitannya dengan hukum sebab hukum menjadi dasar yang mengatur pertanggungjawaban negara. Hal ini sejalan dengan pendapat Achmad Ruslan bahwa hukum harus menjadi suatu entitas dalam kehidupan sosial yang dibentuk untuk menjadi standar penilaian terhadap tingkah laku atau perbuatan subyek hukum (badan hukum dan orang), dari aspek *lawful dan anlawful atau legal dan illegal* untuk mewujudkan suatu nilai-nilai kehidupan tertentu yang menjadi rasiolegisnya.⁹⁴

Dengan demikian, secara etimologis tanggung jawab menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah keadaan dimana wajib menanggung, memikul segala sesuatunya, dan menanggung akibatnya,⁹⁵ apabila terjadi sesuatu hal, boleh dituntut, dipersalahkan, diperkirakan dan sebagainya. Sedangkan menurut Hakim Huber dalam perkara *The Spanish Zone of Marocco Claim* Tahun 1925 mengemukakan bahwa tanggung jawab merupakan konsekuensi yang wajar dari adanya hak, dan sepanjang hak itu mempunyai sifat internasional, maka akan melahirkan tanggung jawab internasional

⁹⁴ Achmad Ruslan, *Teori dan Panduan Pratik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Renggang, Cetakan I, Yogyakarta, 2011, hlm. 35.

⁹⁵ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Offline. Diunduh pada laman website: <http://pusatbahasa.diknas.go.id/kbbi/>. Diakses 06 Agustus 2021.

Yang mengakibatkan adanya keharusan untuk mengadakan perbaikan.⁹⁶ Pandangan ini menunjukkan bahwa tanggung jawab internasional merupakan konsekuensi dari adanya hak yang bersifat internasional sehingga keduanya merupakan dua elemen yang tidak dapat dipisahkan.

Dalam hukum internasional tanggung jawab selalu dilekatkan dengan hak dan kewajiban negara sebagaimana diatur dalam Konvensi Kontevideo 1933 tentang hak dan kewajiban negara-negara. Sehingga tanggung jawab negara merupakan salah satu prinsip yang penting dalam hukum internasional sebagaimana dikemukakan oleh Malcom N. Shaw bahwa tanggung jawab negara merupakan prinsip dasar dalam hukum internasional.⁹⁷

Oleh karena itu, maka tanggung jawab negara menurut *Black Law Dictionary* diartikan bahwa "*The obligation of a state to make reparation arising from a failure to comply with a legal obligation under international law*"⁹⁸. Dari rumusan tersebut tanggung jawab diartikan sebagai kewajiban untuk melakukan perbaikan yang timbul ketika suatu negara melakukan kesalahan untuk mematuhi kewajiban berdasarkan hukum internasional. Selanjutnya menurut *International Law Commission (ILC)* dalam pasal-pasal tentang tanggung jawab negara menegaskan bahwa setiap tindakan negara yang tidak sah secara internasional melahirkan tanggung jawab negara. Secara operasional tanggung jawab negara secara khusus menunjuk posisi yuridis dari kewajiban negara sebagai

⁹⁶ Yuda Bhakti, *Hukum Internasional*, Bunga Rampai, Alumni Bandung, 2003, hal 6.

⁹⁷ Malcom N. Shaw, *International Law*, III, Ed, Grotius Publicatioan Limited, Cambridge, 1991, hal 481.

⁹⁸ Elizabeth A Martin, ed, *A Dcitionary of Law*, Oxford University Press, Nw York, 2002, hlm. 477.

pelanggaran suatu tindakan yang salah secara internasional yang mewajibkan negara yang melanggarnya untuk bertanggung jawab.⁹⁹

Dalam hukum internasional klasik, konsep tanggung jawab negara pada dasarnya tidak dilepaskan dari dua pandangan pakar yaitu Dionisi Anzilotti dan Reberto Ago. Anzilotti berpendapat bahwa tanggung jawab negara hanya timbul dalam hubungan bilateral negara, sehingga timbulnya tanggung jawab negara sebagai akibat adanya pelanggaran terhadap kewajiban yang mengikat antara dua pihak. Sedangkan Ago yang mewakili aliran hukum alam berpendapat bahwa setiap kejahatan tertentu masyarakat internasional secara keseluruhan dapat meminta pertanggung jawaban pada negara pelanggar hukum internasional, sehingga atas kepentingan masyarakat internasional yang dilanggar dapat menimbulkan tanggung jawab negara.¹⁰⁰

Meskipun dalam berbagai putusan pengadilan nasional maupun internasional, bahkan dalam Draft ILC yang lama tentang tanggung jawab negara, pendapat Anzilotti lebih dominan. Hal ini didasarkan atas pendapat Edith Brown Weiss bahwa hal tersebut sangat wajar mengingat paca perdamaian Westphalia negara merupakan aktor utama dalam hukum dan hubungan internasional sehingga tanggung jawab negara bersumber dari doktrin persamaan dan doktrin kedaulatan negara. Negara dengan persamaan derajatnya dapat menuntut pertanggung jawaban negara lain atas pelanggaran

⁹⁹ James Crawford, *The International Law Commission's Article on States Responsibility, Introduction, text and Commentary*. Cambridge University, First Published, 2002, hal 60.

¹⁰⁰ George Nolte, *From Dioniso Anzilotti to Reberto Ago, The Classical International of State Resonsibilitiy and the Traditional Primacy of a Bilateral Conception of Inter-state Relation*, dalam *European Journal of International Law* EMU 2002, Volume 13 Nomor 5, hal 1083-1084. Dikutip dari Sefriani. *Pemohon Tanggung Jawab Negara Dalam Hukum Internasional (Studi Kritis Terhadap ILC Draft on State Responsibility)*. 2001.

kedaulatannya.¹⁰¹

Latar belakang juga yang mendasari lahirnya konsepsi tanggung jawab negara adalah bahwa tidak satupun negara dapat menikmati hak-haknya tanpa menghormati hak-hak negara lain. Tanggung jawab negara menurut hukum internasional timbul akibat adanya pelanggaran terhadap hukum internasional, walaupun hukum nasional menganggap suatu perbuatan bukan merupakan pelanggaran hukum, namun apabila hukum internasional menentukan sebaliknya maka negara harus tetap bertanggung jawab.¹⁰²

Selanjutnya dalam perkembangannya melahirkan dua teori tanggung jawab negara, yaitu teori kesalahan dan teori risiko. Teori kesalahan mengatakan bahwa setiap tindakan yang menimbulkan akibat yang sangat membahayakan maka negara mutlak bertanggung jawab walaupun kegiatan tersebut merupakan kegiatan yang mempunyai legalitas hukum. Sehingga muncul tanggung jawab mutlak atau tanggung jawab objektif. Sedangkan teori kesalahan menyebutkan bahwa jika perbuatan tersebut dapat dibuktikan sebagai kesalahan, maka atas dasar perbuatan tersebut menimbulkan tanggung jawab negara.¹⁰³ Suatu perbuatan sengaja dengan itikad buruk atau dengan kelalaian yang tidak dapat dibenarkan adalah unsur suatu perbuatan dinyatakan adanya kesalahan. Prinsip tanggung jawab subyektif dan tanggung jawab atas dasar kesalahan muncul atas dasar teori ini.

Dari dua teori tanggung jawab negara sebagaimana disebutkan di

¹⁰¹ Ibid

¹⁰² F. Sugeng Istanto Hukum Internasional, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, hal 77.

¹⁰³ Huala Adolf, Aspek-aspek Negara dalam Hukum Internasional, CV, Rajawali, Jakarta, 1991, hal 174.

atas, menunjukkan bahwa tanggung negara negara adalah kewajiban negara terhadap segala sesuatu atau berfungsi menerima pembebanan dalam bentuk memberikan ganti rugi manakala negara tersebut melakukan pelanggaran atas suatu kewajiban International untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu, baik kewajiban tersebut berdasarkan suatu perjanjian International maupun kebiasaan International yang secara resmi dilakukan oleh pejabat negara.¹⁰⁴

Hal ini sejalan dengan pendapat Malcom. N. Shaw dalam teori tanggung jawab negara objektif mengungkapkan bahwa tanggung jawab negara timbul manakala terdapat tindakan tidak sah yang menyebabkan kerugian dan dilakukan oleh organ negara.¹⁰⁵ Istilah organ negara atau lembaga negara dapat dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa disebut ornop atau organisasi Non Pemerintahan yang dalam bahasa Inggris disebut Non-Government Organization atau *Non-Governmental Organizatioan (NGO's)*. Lembaga negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif dan yudikatif, ataupun yang bersifat campuran.¹⁰⁶

Menurut Montequé, dalam suatu negara terdapat tiga cabang kekuasaan yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif, yang berhubungan dengan pembentukan hukum atau undang-undang negara dan cabang kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan penerapan hukum sipil.¹⁰⁷ Dalam UUD NRI Tahun 1945, lembaga-lembaga negara dibedakan ke dalam tiga kelompok yaitu lembaga lapis pertama yang

¹⁰⁴ITC Annual Report Third Edition.

¹⁰⁵ Malcomn. N. Shaw, Op.,Cit, hal 783.

¹⁰⁶ Jimly Assidique, Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hal 27.

¹⁰⁷ Ibid, hal 72.

disebut lembaga tinggi negara, yaitu lembaga yang pembentukannya mendapatkan kewenangan dari UUD NRI Tahun 1945, lembaga lapis kedua adalah lembaga negara yang mendapat kewenangannya secara eksplisit dari UUD NRI Tahun 1945 ada pula yang mendapat kewenangan dari Undang-Undang, dan lembaga lapis ketiga yang disebut dengan lembaga daerah.¹⁰⁸

Secara definitif, alat-alat kelengkapan suatu negara adalah institusi-institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi-fungsi negara. Berdasarkan teori klasik mengenai negara setidaknya terdapat beberapa fungsi negara yaitu:¹⁰⁹

- a) Fungsi membuat kebijakan peraturan perundang-undangan (fungsi legislatif).
- b) Fungsi melaksanakan peraturan atau fungsi penyelenggaraan pemerintahan (fungsi eksekutif)
- c) Fungsi mengadili (fungsi yudikatif).

Negara sebagai suatu organisasi yang memiliki kewenangan yang dapat mengikat secara tegas kepada warga negaranya dengan tujuan untuk memberikan perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia pada negara masing-masing dan dalam hal mana negara diam atau tidak melakukan apa-apa maka negara tersebut melakukan kesalahan dan harus bertanggung jawab.

Dalam kaitannya dengan lahirnya tanggung jawab negara dalam hukum internasional, menurut ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 Draft Articles ILC, Pertama, *attribution of conduct to state*, adalah perbuatan

¹⁰⁸ Ibid, hal 43-45.

¹⁰⁹ Ibid, hal216-217.

suatu negara dapat dipersalahkan menurut hukum internasional apabila ketika perbuatan tersebut dapat diatribusikan pada negara. Ketentuan yang berlaku dalam hal ini adalah bahwa hanya perbuatan organ negara, pemerintah dan/atau pejabatnya dan kelompok atau orang yang berada dalam pengawasannya. Kedua, *breach of international obligation* bahwa suatu negara melanggar kewajiban internasionalnya.¹¹⁰ Tentunya perbuatan yang dianggap melanggar hukum internasional haruslah dibuktikan terlebih dahulu keberadaannya, baik pembuktian secara formil maupun materiil.

Berdasarkan uraian mengenai sumber lahirnya tanggung jawab negara serta teori tanggung jawab negara sebagaimana diuraikan di atas, maka dapat dikatakan bahwa tindakan negara yang dapat dipertanggungjawabkan adalah adanya tindakan yang pelanggaran atas suatu kewajiban internasional untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu, baik kewajiban tersebut berdsarkan suatu perjanjian internasional maupun hukum kebiasaan internasional diatribusikan kepada organ negara atau pemerintah yang menimbulkan pertanggung jawaban pemerintah.

Menurut Braufgam dalam Anis Zakaria Kama, pertanggung jawaban pemerintah terdiri atas pertanggung jawaban hukum dan pertanggungjawaban politik.¹¹¹ Pertanggung jawaban politik pada realitasnya berkaitan erat dengan sistem politik atau lebih memusatkan pada tekanan demokrasi, di antaranya laporan pertanggung jawaban

¹¹⁰ Malcolm D. Evans, *International Law*, second Edition, Oxford University Press, New York, 2006, hal 459.

¹¹¹ Anis Zakaria Kama, *Hakikat Akuntabilitas Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum, Pascasarjana Universitas Muslim Indonesia, Makassar. Hlm. 258.

kepada pemerintah mengenai penyelenggaraan pemerintahan, yang digunakan untuk melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintah dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut.¹¹² Namun dapat berimplikasi hukum terutama dalam pengajuan ranperda APBD dan penghentian kepala daerah yang kemungkinan berpotensi untuk ditolak atau diterima laporannya.

Pertanggung jawaban hukum pemerintah mengandung arti bahwa pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahannya merugikan kepentingan rakyat atau pihak lain harus mempertanggung jawabkan dan menerima tuntutan hukum atas tindakannya tersebut.¹¹³ Dengan demikian, setiap pejabat pemerintah dalam melakukan tindak pemerintahan dibebani tanggung jawab yang dikualifikasi sebagai tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi.

Dalam konteks tanggung jawab pemenuhan HAM, negara memiliki tanggung jawab atas pelanggaran HAM dalam hukum internasional yang bersumber dari pelanggaran terhadap perjanjian internasional HAM atau norma HAM sebagai hukum kebiasaan internasional. Jika dikaitkan dengan teori tanggung jawab negara sebagaimana telah diuraikan di atas maka dapat dikatakan bahwa pemenuhan hak asasi manusia negara memiliki tanggung jawab untuk melakukan pemulihan apabila terdapat perbuatan dari individu dan kelompok yang memperoleh atribusi dari negara untuk melaksanakan tetapi kemudian melakukan kesalahan yang mengakibatkan kerugian. Keterkaitan antara orang atau kelompok yang menerima atribusi dengan tanggung jawab negara

¹¹² Ibid

¹¹³ Ibid

adalah karena negara merupakan entitas hukum yang abstrak dan tidak dapat melakukan tindakan sendiri.

Oleh karena itu, dalam hukum internasional, tanggung jawab negara diartikan sebagai kewajiban yang harus dilakukan oleh negara kepada negara lain berdasarkan perintah hukum internasional.¹¹⁴ Pelanggaran terhadap kewajiban negara dapat digolongkan sebagai *International Wrongful Act* yang didalamnya menyangkut pelanggaran terhadap kemanusiaan maka termasuk dalam pelanggaran kewajiban internasional. Salah satu pelanggaran yang dapat dimintai pertanggung jawaban negara adalah pelanggaran HAM, karena merupakan kewajiban internasional. Bin Chen menyatakan bahwa hukum pertanggungjawaban negara tetap berlaku untuk pelanggaran oleh negara terhadap HAM yang diakui secara internasional, karena tindakan semacam itu merupakan pelanggaran kewajiban internasional.

Menurut C. de Rover bahwa sistem hukum apapun harus ada tanggung jawab atas kegagalan untuk mematuhi kewajiban yang dikenakan oleh peraturannya.¹¹⁵ Dengan demikian, konsep tanggung jawab negara dikenal dalam sistem hukum baik sistem hukum nasional maupun hukum internasional. Dalam hukum nasional dikenal pertanggung jawaban pidana dan perdata, sedangkan dalam hukum internasional, tanggung jawab timbul atas pelanggaran kewajiban apapun yang terhutang berdasarkan hukum internasional.

Menurut Malcom N. Shaw terdapat 3 (tiga) karakter esensial dari

¹¹⁴ Rebecca. M. Wallace, *International Law*, Fourth Edition, Sweet and Maxwell, London, 2002, hal 175.

¹¹⁵ C. de Rover, *To serve and To protect Human Rights and Humanitarian Law*, ICRC, Geneva, 1987, hal 57.

suatu pertanggung jawaban negara yakni adanya hukum internasional yang berlaku antara dua negara tertentu, adanya perbuatan/kelalaian yang melanggar kewajiban negara, dan adanya kerugian atau kerusakan akibat dari perbuatan hukum.¹¹⁶

Menurut Sharon Williams, ada empat kriteria yang dapat digunakan untuk menetapkan adanya pertanggungjawaban negara yaitu:¹¹⁷

- a) *Subjective fault criteria*, menentukan arti pentingnya kesalahan baik dolus maupun culpa sipelaku untuk menetapkan adanya pertanggung jawaban negara.
- b) *Objective fault criteria*, ditentukan adanya pertanggung jawaban negara yang timbul dari adanya suatu pelanggaran terhadap suatu kewajiban internasional. Jika suatu negara dapat menunjukkan adanya *force majeure* atau adanya tindakan pihak ketiga, negara yang bersangkutan dapat dibebaskan dari pertanggung jawaban tersebut.
- c) *Strict Liability*, membebani negara dengan pertanggung jawaban terhadap perbuatan atau tidak berbuat yang terjadi di wilayahnya yang menimbulkan pencemaran dan mengakibatkan kerugian di wilayah negara lain, meskipun berbagai persyaratan pencegahan pencemaran telah diterapkan, tindakan pihak ketiga atau *force majeure* dapat digunakan sebagai alasan pemaaf.
- d) *Absolute Liability*, tidak ada alasan pemaaf yang dapat digunakan seperti dalam *strict liability*, sehingga dalam konsep

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Sharon Williams, *Public International Governing, Trans-boundry Pollution*, 13 Univ of Queensland L.J, 1984, hal 114-118.

ini terdapat total pertanggung jawaban walaupun segala standar telah dipenuhi

Atas uraian di atas, maka terdapat tiga unsur pokok yang wajib dipenuhi oleh negara untuk dimintai pertanggung jawabannya. Pertama, negara yang dimintai tanggung jawab harus mempunyai kewajiban internasional yang mengikat. Kedua negara melakukan perbuatan atau kelalaian yang berakibat dilanggarnya suatu kewajiban internasionalnya. Ketiga, perbuatan melanggar hukum atau kelalaian negara tersebut mempunyai andil langsung terhadap kerusakan atau kerugian. Negara tidak dapat dimintai pertanggung jawaban apabila unsur-unsur tersebut tidak terpenuhi.¹¹⁸

Salah satu hak yang telah mendapat pengaturan dalam peraturan perundang-undangan nasional maupun hukum intrnasional adalah HAM. HAM mengandung nilai-nilai yang bersifat universal, untuk umat manusia sesuai dengan perkembangan tingkat peradaban yang tumbuh di masing-masing tempat seluruh dunia.¹¹⁹ HAM diterima di seluruh dunia dan bahkan tertuang dalam berbagai instrument internasional yang disepakati bersama oleh semua negara di dunia dengan didukung mekanisme internasional untuk memajukan, menghormati, melindungi dan menegakkannya dalam praktik bernegara.

Di Indonesia, filosofi pemenuhan hak asasi manusia sebagaimana termaktub dalam sila kedua pancasila yaitu kemanusiaan yang adil dan beradab serta tujuan negara Indonesia adalah memajukan

¹¹⁸ Malcom N. Shaw, *International Law, Six Ediiton*, Cabridge University Press, new York, 2008, hal 781.

¹¹⁹ F. Budi Hardiman, *Demokrasi Deliberatif: menimbang Negara Hukum dan Ruang Publik dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas*. Kanisius, Yogyakarta, 2009, hal 783.

kesejahteraan umum dan mencerdakan kehidupan bangsa. Atas hal inilah, maka upaya pemenuhan hak asasi pendidikan sebagai pembahasan dalam disertasi ini harus terus diperjuangkan agar semua orang mendapat akses yang sama atas pendidikan yang layak tanpa diskriminasi, sebab jika masih terdapat disparitas partisipasi dalam pemenuhan hak atas pendidikan maka akan melahirkan tanggung jawab negara atas kewajiban kontraktual yang telah diterimanya dalam hukum HAM internasional yang mewajibkan kepada seluruh negara peserta untuk memajukan, menghormati, melindungi, memenuhi, dan menegakkan hak asasi warga negaranya masing-masing, sehingga pertanggungjawaban negara melalui organ pemerintah pada pemenuhan, penghormatan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia merupakan tanggung jawab hukum dan politik.

Salah satu tanggung jawab pemerintah adalah pemenuhan hak atas pendidikan warga negara sebagaimana tercantum dalam DUHAM 1948 dan Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya 1966 yang menegaskan tentang tanggung jawab negara dalam penegakan pendidikan sebagai bagian dari HAM.¹²⁰ Dalam konteks ini, pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia haruslah terus diperjuangkan dan menjadi perspektif dan paradigma bagi pemangku kepentingan dalam menjalankan fungsi dan tugas negara sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 terutama mencerdaskan kehidupan bangsa. Mencerdaskan kehidupan bangsa melalui proses pendidikan merupakan cita-cita bangsa yang harus diwujudkan, oleh karenanya pendidikan merupakan

¹²⁰ Lihat Mukaddimah DUHAM PBB 1948

bagian dari HAM yang menjadi syarat mutlak yang harus dipenuhi oleh negara, konsekuensi hal tersebut menjadikan negara memiliki tanggung jawab untuk memenuhi konstitusi pendidikan tersebut.¹²¹

Berangkat dari amanah dalam hukum International maupun hukum nasional, negara dalam hal ini pemerintah memikul tanggung jawab untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak asasi pendidikan bagi seluruh warga negara terkhusus bagi pekerja anak. Oleh karena itu, tidak ada alasan untuk memungkiri dan mengabaikan hak pendidikan seluruh warga negara termasuk anak yang bekerja karena merupakan bagian dari warga negara dan juga merupakan manusia yang diciptakan oleh Tuhan yang didalamnya melekat potensi kecerdasan. Melalui potensi kecerdasan tersebut, maka pendidikan merupakan hak asasi yang bersifat kodrati dan universal yang berlaku secara umum tanpa ada pembatasan baik suku, agama, golongan, jenis kelamin dan status sosial dan hak tersebut telah mendapat jaminan dalam konstitusi dan peraturan perundangan-undangan yang berlaku dan mengikat, bahkan merupakan tujuan negara yang dituangkan dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yakni mencerdaskan kehidupan bangsa.

Dengan demikian, kewajiban dan tanggung jawab negara pada pemenuhan hak atas pendidikan dapat tercapai jika pemerintah menyadari kewajibannya, mau menjalankan kewajiban dengan sebaik-baiknya dan berusaha tidak melakukan pelanggaran terhadap hak-hak orang lain, sehingga tercipta harmonisasi antara hak dan kewajiban.

¹²¹Muhammad Asri. Gugatan Warga Negara dan Tanggung Jawab Negara dalam Pemenuhan Hak Atas Pendidikan. *Indonesian Journal of International Law*, volume 5 Nomor 2 Tahun 2008.

2. Teori Hak Asasi Manusia (HAM)

Secara etimologis, istilah hak asasi berasal dari bahasa Arab, sementara kata manusia adalah kata dalam bahasa Indonesia. Kata haqq adalah bentuk tunggal dari kata huquq. Kata haqq diambil dari akar kata *haqqa, yahiqqu, haqqan* artinya benar, nyata, pasti, tetap dan wajib. Apabila dikatakan, *yahiqqu alaika an taf'ala kadza* itu artinya kamu wajib melakukan seperti ini.¹²² Berdasarkan pengertian tersebut, haqq adalah kewenangan atau kewajiban untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu.¹²³

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia hak adalah yang benar, milik, kepunyaan, kewenangan, kekuasaan untuk berbuat sesuatu, kekuasaan yang benar atas sesuatu atau untuk menuntut sesuatu, derajat atau martabat dan wewenang menurut hukum.¹²⁴ Sehingga HAM dalam istilah Indonesia menyebut hak dasar atau hak pokok yang dimiliki manusia.¹²⁵

Menurut Leah Levin HAM adalah hak-hak yang melekat pada manusia yang tanpanya mustahil manusia dapat hidup sebagai manusia.¹²⁶ Sedangkan menurut Baharuddin Lopa HAM adalah hak-hak yang diberikan langsung oleh Tuhan Yang Maha Pencipta (hak-hak

¹²²Lihat J. Milton (ed), Hans Wehr; A Dictionary of Modern Written Arabic (Wiebedan: Otto Harrassowitz, 1997), hlm.191-192. Dalam Mejda El Muhtaj, Dimensi-Dimensi HAM: Menguarai Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 17.

¹²³ Lihat J. Milton, op., cit., hlm. 15.

¹²⁴Kamus Bahasa Indonesia, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008, Jakarta.

¹²⁵Tim Penyusun Kamus, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Kamus Bahasa Indonesia, Jakarta. 1988, hal 292.

¹²⁶Levin Leah, dalam Naloom Kurniawan Barlyan, Dinamika HAM dan Tanggung Jawab Negara, Rajawali Pers, Jakarta, 2019, hal 20.

yang bersifat kodrati).¹²⁷ Kemudian C de Rover mengartikan HAM adalah hukum yang sama kepada setiap manusia baik miskin maupun kaya, perempuan atau laki-laki. Artinya hak asasi adalah hukum yang mesti terlindungi dari aturan nasional agar semuanya terpenuhi sehingga HAM dapat ditegakkan, dilindungi dan dijunjung tinggi.¹²⁸

Berdasarkan beberapa pengertian di atas, secara substansial dirumuskan bahwa HAM adalah hak yang diberikan oleh Tuhan sehingga hak tersebut bersifat melekat, kodrati dan universal. Hak tersebut tidak tergantung oleh suatu disebabkan manusia lain, negara atau hukum karena hak tersebut berkaitan dengan eksistensi manusia. Dengan demikian, perbedaan jenis kelamin, ras, agama atau warna kulit tidak mempengaruhi perbedaan terhadap eksistensi HAM.

Secara historis, gagasan HAM mempunyai berbagai macam pondasi filosofis.¹²⁹ Menurut Scot Davidson, HAM pada mulanya adalah produk mazhab hukum kodrati yang meyakini bahwa HAM bersumber dari Tuhan sang pencipta, Tuhan menciptakan manusia dalam keadaan merdeka dan kemerdekaan tersebut haruslah dijunjung tinggi atas dasar ketuhanan. Pandangan hukum kodrati mempostulatkan bahwa hukum Tuhan yang sempurna yang dapat diketahui melalui penggunaan nalar manusia. Sebagian isi filsafat hukum kodrati yang terdahulu adalah ide bahwa masing-masing orang dalam kehidupan ditentukan oleh Tuhan, sehingga semua orang tunduk pada otoritas

¹²⁷ Materson Jan, dalam Baharuddin Lopa, Alquran dan hak-hak asasi manusia, Dana Bhakti Prima Yasa, Yogyakarta, 1999, hal 1.

¹²⁸ Rover C, de, Acuan Universal Penegakan HAM, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2000, hlm. 47.

¹²⁹ Muhammad Ashri, Hak Asasi Manusia, Filosofi, Teori dan Instrumen Dasar, Sosial Politik Genius, Makassar, 2018, hal 25.

Tuhan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa bukan hanya kekuasaan raja dibatasi oleh aturan-aturan ilahiah, tetapi juga bahwa semua manusia dianugerahi identitas individu yang unik, yang terpisah dari negara.¹³⁰ Hukum kodrati berkembang pada abad ke-17 dan memberikan hak yang begitu tinggi kepada hak-hak individu yang subyektif diakui, sehingga hak berekspresi dan berkepemilikan juga sangat dijunjung tinggi.¹³¹

Pada tahap selanjutnya, Hugo de Grotius berargumentasi bahwa eksistensi hukum kodrati yang merupakan landasan yang non empiris dengan menelaah aksioma ilmu ukur. Akhirnya teori hak kodrati berubah menjadi teori hukum kodrati. Melalui teori ini, hak-hak individu yang subyektif. Pendukung utama teori ini John Locke. Menurut John Locke manusia sejak dilahirkan telah memiliki kebebasan dan hak-hak asasi. Hak ini adalah hak yang dimiliki manusia secara alami, yang inheren pada saat kelahirannya dan HAM ini tidak dapat diganggu gugat oleh siapapun, dan tidak dapat diperoleh atau dicabut oleh negara, terkecuali atas persetujuan pemiliknya.¹³²

Namun, walaupun hak-hak tersebut diperoleh manusia secara alami, hak-hak asasi tersebut beserta kebebasannya belum terjamin. Agar kebebasan dan HAM terjamin, maka mereka sepakat untuk mengakhiri keadaan alami ini dengan membentuk negara sehingga menjadi dasar munculnya teori positivisme. Menurut John Locke negara

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Ibid, hal 21-25.

¹³² Ibid, hal 119.

mempunyai tujuan untuk menjaga dan menjamin terlaksananya kebebasan dan HAM.¹³³

Gagasan kodrati tersebut ditentang oleh beberapa pakar HAM yang beraliran Positivisme dan Utilitarian misalnya, Edmun Burke, Jeremy Bentham dan John Austin yang mengatakan bahwa HAM barulah ada ketika hukum yang mengaturnya.¹³⁴ Selanjutnya John Austin mengatakan bahwa HAM eksistensinya ada ketika hukum yang mengaturnya. Sehingga syarat wajib dalam negara hukum adalah eksistensi HAM.¹³⁵ Kemudian teori positivisme disanggah oleh John Raws dengan melahirkan teori keadilan yang mendasarkan pada kewajiban untuk memperlakukan warganya tanpa diskirminasi yang merupakan kewajiban yang diemban oleh negara.¹³⁶

Teori Positivisme diprakarsai oleh Ronald Drowking dan John Rawl dengan melahirkan teori keadilan. Teori ini menegaskan bahwa sangat mendasarkan pada kewajiban untuk memperlakukan warganya secara sama yang diemban negara. Tentunya nilai-nilai moral, kekuasaan, atau menggunakan pendasaran lainnya sebagai alasan untuk mengesampingkan hak asasi individu atas kehendak publik yang merugikan atau yang menjadikannya tidak mendapat perlakuan yang sama. Sedangkan melengkapi prinsip diatas dengan melahirkan teori

¹³³ Ibid.

¹³⁴ Rhona K. M. Smith, et, al, Hukum Hak Asasi Manusia, Cetakan Pertama, Pusat Studi Hukum HAM UII, Yogyakarta, 2008, hal 13.

¹³⁵ J.A. Denny, Menjadi Individu tanpa diskriminasi, cetakan pertama, Gramedia, Jakarta, 2013, hal 10.

¹³⁶ Ibid

keadilan distributive, dua hal penting dalam teori ini adalah keadilan dan kesamaan.¹³⁷

Selanjutnya, Vicky Jakson dan Murk Tashnet menggolongkan HAM dalam tiga golongan.¹³⁸ Pertama, Hak asasi manusia generasi awal, yaitu meliputi kebebasan berekspresi antara lain kebebasan berpendapat, kebebasan pers, dan kebebasan berserikat), kebebasan beragama dan tindakan larangan diskriminasi. Kedua, Hak asasi manusia generasi kedua, yaitu hak ekososob. Disebut sebagai social welfare rights. Mulai berkembang abad ke-19 didominasi oleh kebangkitan Social Democratic Parties yang mengusung perjuangan kesejahteraan kaum pekerja. Ide ini didukung oleh Otto von Bismark dengan membentuk lembaga kesejahteraan rakyat dan beberapa kebijakan diantaranya: keluarnya Rerum Novarum 1891. Selain menyampaikan 4 (empat) jenis kebebasan di atas Roosevelt juga menyampaikan lima hak asasi sosial ekonomi dalam *State of Union* 1941, yaitu:

1. Hak atas pendapatan yang cukup untuk secara layak
2. Hak untuk mendapat pelayanan kesehatan yang layak
3. Hak atas rumah yang layak
4. Hak atas pendidikan yang layak
5. Hak mendapatkan perlindungan yang cukup menghadapi persoalan ekonomi bagi manusia lanjut usia, sakit, kecelakaan dan ketika memanggur.

¹³⁷ John Rawl, Teori Keadilan, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006, hal 72-73.

¹³⁸ Bagir Manan dan Susi Dwi Harjanti, Konstitusi dan Hak Asasi Manusia, Jurnal Ilmu Hukum Padjajaran, Volume 3 Nomor 3.

Ketiga, Hak asasi generasi ke-3 yang memberikan jaminan atas hak perlindungan lingkungan dan hak budaya, terutama hak kelompok minoritas. Jenis HAM tersebut, dikelompokkan kembali menjadi 2 oleh Roy Gregory dan Philip Giddings. Pertama, *substantive rights* dan kategori kedua disebut *procedural rights*. Sebagai suatu standar internasional pemberlakuan HAM tidak terlepas dari sumber hukumnya, yaitu konvensi internasional yang merupakan Guidance bagi negara peserta, kebiasaan internasional yang diterima oleh hukum, dan keputusan hukum pengadilan berharga sebagai sarana tambahan penentuan aturan hukum.¹³⁹ Dan dalam penyempurnaannya, ada delapan dasar utama yang harus dilakukan yaitu *indivisibility, inalienability, interdependency, universality, human dignity, non diskriminasi, responsibility, dan equality*.¹⁴⁰

Dengan demikian, disimpulkan bahwa asal usul HAM pada tingkat domestik dapat ditelusuri dari konsep HAM yang sederhana dapat ditemukan dalam filsafat Stoika di zaman kuno dan Undang-Undang Romawi, sedangkan konsep HAM moderen asal usulnya dapat dijumpai dalam revolusi Inggris dan Amerika pada abad ke-17 dan 18 sampai kemudian perubahan cukup mendasar tentang HAM tidak terlepas dari keinginan masyarakat dunia internasional untuk membentuk suatu sistem hukum yang humanis dan memperhatikan hak-hak individu dengan terdapat 4 kelompok tentang HAM yaitu

¹³⁹ Lihat Pasal 38 Statuta International Court of Justice

¹⁴⁰ R. Herlambang, Padmo Wiratraman, Konsesi tanggung jawab negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, Jurna Hukum Yirisdika, Volume 20, Nomor 1 Januari 2005.

pandangan universal, absolut, universal relatif, partikularistik absolut dan pandangan partikularistik relatif.¹⁴¹

Kondisi tersebut mengalami perubahan dengan diadopsinya Piagam PBB tahun 1945 yang mengakui hak asasi manusia dalam pembukaan Piagam PBB dengan menyatakan bahwa HAM menjadi salah satu tujuan utama dari PBB. Kemudian tahun 1947 sebuah rencana umum dibuat untuk mengadopsi sebuah Deklarasi tentang HAM yang diikuti dengan perjanjian internasional yang menerjemahkan janji-janji politik dalam kewajiban-kewajiban hukum. Pada tahun 1948 berhasil diadopsi sebuah Deklarasi Universal HAM yang kemudian diikuti oleh rumusan dua perjanjian internasional pada tahun 1966 yaitu pembagian HAM dalam kelompok hak sipil dan politik serta hak asasi manusia dalam kelompok hak ekonomi, sosial dan budaya.¹⁴²

DUHAM dan kedua Kovenan Internasional tentang HAM pada dasarnya mengakui dan menyetujui pemberlakuan HAM secara menyeluruh dan ditetapkan sebagai sumber hukum HAM internasional yang dijadikan sebagai standar pemberlakuan HAM dalam hukum nasional negara-negara anggota PBB, termasuk Indonesia. Konsep HAM yang universal didalam sistem hukum Indonesia mempunyai dua posisi, yaitu sebagai norma pengarah atau pemandu hukum positif untuk mencapai cita-cita perlindungan HAM, dan sebagai norma penguji undang-undang atau hukum positif.¹⁴³

¹⁴¹ Schyut, Keadilan dan Efektifitas Dalam Perkembangan Kesempatan Hidup yang termuat dalam Todung Mulya Lubis, Pembangunan dan Hak-Hak Asasi Manusia, Prisma Nomor 1, 1980, hal 11.

¹⁴² Rhona K. M. Smith, Hukum Hak Asasi Manusia, Pusat Studi Hak Asasi Manusia, (PUSHAM UII), Yogyakarta, 2008, hal 39

¹⁴³ *ibid*

Menurut Rukmina Amanwinata bahwa Indonesia sebagai negara hukum yang berdasarkan Pancasila maka Indonesia mengenal dan menjamin bahwa HAM bukan ekspresi individualisme dan atau kolektivisme.¹⁴⁴ HAM di Indonesia adalah dalam keseimbangan dengan kewajiban dasarnya sebagai anggota masyarakat. Jadi HAM secara individual pada hakikatnya mengandung dua unsur yaitu hak asasi manusia dan hak asasi masyarakat. Kedua aspek inilah yang merupakan karakteristik sekaligus identitas hukum, yaitu aspek kemanusiaan dan aspek ke masyarakat yang universal dalam sistem hukum Indonesia terdapat dalam beberapa peraturan perundang-undangan.¹⁴⁵ Dimana dalam sistem hukum tersebut ditegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum yang bagian dari masyarakat dunia menjunjung tinggi nilai-nilai universal HAM.¹⁴⁶

Negara Indonesia yang berdasarkan atas hukum mutlak untuk melakukan pemenuhan terhadap HAM. Indonesia telah melakukan reformasi bidang legislasi dengan melegalisasi beberapa undang-undang di bidang HAM, sehingga wujud dari eksistensi HAM di Indonesia berkembang dalam hukum Indonesia. Eksistensi HAM di Indonesia berjalan dinamis dengan konsep tanggung jawab negara, dengan memasukkan perangkat kewajiban negara dalam pemenuhan HAM kedalam konstitusi.

¹⁴⁴ Rukman Amanwinata, Disertasi hal 21.

¹⁴⁵ Lihat Keputusan Presiden Nomor 5/1993 tentang Komnas HAM, dalam bagian menimbang butir b.

¹⁴⁶ Marwati Riza, *Perlindungan Hukum Pekerja Migran Indonesia di Luar Negeri*, AS Publishing, Cetakan Pertama, 2009, hal 57

Konsep HAM menurut ¹⁴⁷Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyebutkan pula bahwa hak asasi manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.¹⁴⁸

Di Indonesia, pengakuan terhadap hak asasi manusia dijamin dalam UUD NRI Tahun 1945 yang merupakan landasan utama pengaturan kehidupan berbangsa dan bernegara. Keberadaan konstitusi bagi suatu negara hakikatnya adalah untuk membatasi kekuasaan negara agar tidak bertindak sewenang-wenang. Terkait dengan hak atas pendidikan, Pasal 28 C ayat (1) mengatakan bahwa setiap orang berhak atas pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapatkan pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan, seni dan teknologi dalam meningkatkan kualitas diri dan untuk kesejahteraan umat manusia.

Kemudian pemenuhan, perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia di Indonesia secara khusus diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM, dalam Pasal 12 menegaskan bahwa setiap orang berhak atas perlindungan bagi pengembangan pribadinya untuk memperoleh pendidikan, mencerdaskan dirinya, dan meningkatkan kualitas hidupnya agar menjadi manusia yang beriman, bertakwa, bertanggung jawab,

¹⁴⁷ John Rawls, Teori Keadilan, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006, hal 72-77.

¹⁴⁸ Lihat Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM.

berakhlak mulia, bahagia, sejahtera sesuai dengan hak asasi manusia.¹⁴⁹

Dalam TAP MPR RI Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia dalam butir C berbunyi bahwa bangsa Indonesia sebagai bagian dari masyarakat dunia patut menghormati hak-hak asasi manusia yang termaktub dalam Deklarasi Universal HAM PBB serta berbagai instrument internasional lainnya mengenai HAM. Dalam sistem hukum tersebut menegaskan bahwa Indonesia merupakan salah satu negara yang menjunjung tinggi nilai-nilai universal HAM.

Pembahasan pemenuhan hak asasi akan difokuskan pada hak atas pendidikan, khususnya bagaimana pemerintah melakukan tanggung jawab pemenuhan hak pendidikan anak yang bekerja. Sebagaimana dalam konsep pemenuhan HAM, sistem suatu negara bukanlah suatu jaminan dalam pemenuhan hak pendidikan, sebab hak atas pendidikan merupakan salah satu hak asasi manusia yang telah mendapat jaminan dalam norma internasional sebagaimana diatur dalam Pasal 26 DUHAM dan Pasal 13 dan 14 Kovenan Ekosob serta Pasal 28 KHA PBB Tahun 1989, dengan demikian, pendidikan merupakan seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-NYA yang wajib dihormati, dijunjung tinggi oleh negara, hukum dan pemerintahan.

Oleh karenanya, negara berkewajiban untuk melakukan pemenuhan hak atas pendidikan melalui sumberdaya dengan menekankan pada prinsip non diskriminasi dan prinsip kesetaraan dari

¹⁴⁹ Pasal 12 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM.

semua aspek terhadap pemenuhan hak pendidikan bagi anak yang bekerja karena sifat dan hakikat HAM yang berlaku menyeluruh (universal), karena setiap manusia pada dasarnya diciptakan sama, tanpa dibedakan oleh jenis kelamin, agama, suku, ras, bangsa, status sosial dan ideologi yang dianutnya.¹⁵⁰ Meskipun kelemahan Indonesia saat ini dalam pemenuhan hak asasi pendidikan masih secara parsial sehingga masih terdapat disparitas partisipasi kelompok masyarakat terhadap pendidikan terutama anak yang bekerja karena faktor ekonomi.

3. Teori Kewenangan Negara

Secara etimologis wewenang atau kewenangan berasal dalam bahasa Inggris *authority* yang disejajarkan dengan istilah *bevoegdheid* dalam bahasa Belanda. Black Law Dictionary mengartikan *authority* sebagai *legal power, a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duty* (kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum; hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik).¹⁵¹

Dalam Kamus Bahasa Indonesia, kata kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan yang untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain, fungsi yang

¹⁵⁰ Moh. Mahfud MD sebagaimana dikutip oleh Misbahul Huda, Pengaturan Hak Asasi Manusia Menurut UUD 1945 dalam Perspektif Hukum Islam dan Standar Instrumen Hukum Internasional, Qiara Media Partner, Jakarta, 2016, hlm. 117.

¹⁵¹ Philipus M. Hadjon, tentang Wewenang, makalah, Universitas Airlangga Surabaya, hlm. 1.

boleh dilaksanakan.¹⁵² Sedangkan kewenangan memiliki arti hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.¹⁵³

Menurut S.F.Marbun, wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan publik, atau secara yuridis adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum. Dengan demikian wewenang pemerintahan memiliki sifat-sifat antara lain:¹⁵⁴

- a) Tersirat
- b) Jelas maksud dan tujuan
- c) Terikat pada waktu tertentu
- d) Tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis dan tidak tertulis
- e) Isi wewenang dapat bersifat umum (abstrak) dan konkrit.¹⁵⁵

Menurut H.D. Stoud wewenang adalah keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subyek hukum publik dalam hukum publik.¹⁵⁶

Atas beberapa pengertian di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu

¹⁵² Kamus Bahasa Indonesia, Pusat Bahasa Departemen Nasional, Jakarta.

¹⁵³ Prajudi Atmosudirdjo, Hukum Administrasi Negara di Indonesia, Jakarta, hlm. 78.

¹⁵⁴ Sadjijono, Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi, laksana Pressindo, Yogyakarta, 2008, hlm. 50.

¹⁵⁵ Indroharto, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, dalam Paulus Effendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hlm. 65.

¹⁵⁶ HD. Stoud, dalam Irfan Fachruddin, Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah, Alumni Bandung, 2004, hlm. 4.

spesifikasi dari kewenangan, dalam arti bahwa setiap subyek hukum yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka subyek hukum tersebut berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu. Dengan demikian, kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah.¹⁵⁷

Indroharto juga mengemukakan bahwa wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi dan mandat yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut:¹⁵⁸

- a) Wewenang yang diperoleh secara atribusi, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi disini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru.
- b) Wewenang delegasi adalah wewenang yang diperoleh atas dasar pelimpahan dari badan/organ pemerintahan yang lain. Sifat wewenang delegasi adalah pelimpahan yang bersumber dari wewenang atribusi. Akibat hukum ketika wewenang dijalankan menjadi tanggung jawab penerima delegasi, wewenang tersebut tidak dapat digunakan lagi oleh pemberi wewenang, kecuali pemberi wewenang (delegans) menilai terjadi penyimpangan atau bertentangan dalam menjalankan wewenang tersebut, sehingga wewenang dicabut kembali oleh pemberi delegasi dengan berpegang pada asas *contarius actus*.

¹⁵⁷ F.A.M. Stoink dalam Abdul Rasyid Thlm. ib, Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 219.

¹⁵⁸ Indroharto, Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pustaka Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 90.

Kesimpulannya wewenang delegasi dapat dicabut kembali oleh pemberi wewenang (*delegans*) apabila dinilai ada pertentangan dengan konsep dasar pelimpahan wewenang.

- c) Wewenang mandat, adalah pelimpahan wewenang yang pada umumnya dalam hubungan rutin antara bawahan dengan atasan, kecuali dilarang secara tegas oleh peraturan perundang-undangan. Ditinjau dari segi tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat, penerima mandat tidak dibebani tanggung jawab dan tanggung gugat atas wewenang yang dijalankan. Setiap saat wewenang tersebut dapat digunakan atau ditarik kembali oleh pemberi mandat.¹⁵⁹

Dalam kaitannya dengan pelaksanaan wewenang oleh pejabat (organ) pemerintah dalam mengeluarkan keputusan tidak dapat lepas dari istilah kebijakan atau kebijaksanaan, sebab salah satu fungsi hukum adalah penggunaan hukum sebagai sarana kebijakan.¹⁶⁰ Secara terminologi kebijakan diambil dari istilah *public policy* yakni suatu tindakan atau perbuatan yang diambil oleh pengambil kebijakan dalam hal ini pemerintah guna mengatasi suatu masalah tertentu.¹⁶¹

Hogwood dan Gunn dalam Eko Handoyo, menyebutkan penggunaan istilah kebijakan yaitu sebagai label untuk sebuah bidang aktivitas, sebagai ekspresi tujuan atau aktivitas negara yang diharapkan sebagai proposal spesifik, sebagai keputusan pemerintah, sebagai

¹⁵⁹ Sadjijono, op, cit, hlm. 60.

¹⁶⁰ Irwansyah, dalam op.,cit., hlm. 122.

¹⁶¹ Lilik Mulyadi, 2008. *Bunga Rapai Hukum Pidana Perspektif Teoritis dan Praktik*, PT. Alumni, Bandung. hlm. 389.

otorisasi formal, sebagai sebuah program, sebagai *output*, sebagai hasil (*outcome*), sebagai teori atau model atau sebagai sebuah proses. Sedangkan makna moderen dari kebijakan adalah seperangkat aksi atau rencana yang mengandung tujuan politik¹⁶².

James E. Anderson mengungkapkan bahwa kebijakan adalah “*a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*” (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu). Konsep tersebut membedakan secara tegas antara kebijakan (*policy*) dan keputusan (*decision*), yang mengandung arti pemilihan di antara sejumlah alternatif yang tersedia.¹⁶³

Dalam kaitannya dengan praktik pemerintahan di Indonesia, kewenangan aparatur pemerintahan untuk melakukan suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan yang didasarkan pada kebijakan dengan jelas diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menjelaskan bahwa dalam melakukan suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan harus berdasar pada tiga hal yakni, adanya kewenangan yang sah, berdasarkan prosedur atau tata cara yang telah ditetapkan dan sesuai dengan substansi tindakan atau perbuatan pemerintahan.¹⁶⁴ Konsep seperti ini, berlaku dalam kondisi

¹⁶² Eko Handoyo, 2012. *Kebijakan Publik*, Cetakan I, Widya Karya, Semarang. hlm. 4.

¹⁶³ Ibid, hlm. 5.

¹⁶⁴ Lihat Pasal 8 ayat (1) (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

atau keadaan normal, di mana prosedur formal memang harus diikuti. Namun, dalam kondisi tertentu hal tersebut tidak mungkin dapat terpenuhi sehingga tata cara atau prosedur sebagaimana telah ditetapkan itu bisa saja dilanggar oleh pejabat pemerintahan guna mengambil suatu kebijakan pemerintahan.

Inovasi dan terobosan dalam penyelenggaraan pemerintahan pada dasarnya merupakan tuntutan Presiden Republik Indonesia kepada seluruh aparatur pemerintahan untuk bekerja tidak hanya dengan rutinitas semata, namun juga harus melakukan upaya terobosan melalui inovasi dan kreativitas guna memecahkan masalah.¹⁶⁵ Salah satu persoalan mendasar yang dihadapi bangsa saat ini adalah dalam dunia pendidikan terutama menyangkut persoalan SDM.

Salah satu prioritas utama dalam mencetak SDM unggul adalah mencetak pemimpin masa depan yang bertumpu pada generasi muda dengan harapan lulusan ke depan adalah lulusan atau keluaran nantinya bisa berbuat sesuatu, sehingga semua keputusan mengenai dosen, guru, anggaran dan regulasi kelembagaan semuanya harusnya dijauhkan dampaknya dari peserta didik.¹⁶⁶ Oleh karena itu, interpretasi visi pendidikan adalah merdeka belajar yang penekanannya pada kemerdekaan belajar yang artinya kemerdekaan di setiap jenjang dan unit pendidikan, dan guru sebagai penggerak.

Memasuki paradigma baru pendidikan tersebut, maka pemerintah membuat kebijakan dengan memilih memberikan kepada institusi-

¹⁶⁵ Aminuddin Ilmar, *Memaknai Kepemerintahan Yang Baik*, Phinata Media, Cetakan I, Makassar, 2020,

¹⁶⁶ Webinar Nasional, Kementerian Pendidikan Nasional, Refomasi Pendidikan, Rabu 25 Mei 2021, Pukul 9.00.

institusi pendidikan tidak hanya kepercayaan, tetapi juga memberi kebebasan-kebebasan dan otonomi. Dalam arti, lembaga pendidikan atau perguruan tinggi harus merdeka atau terbebas dari berbagai macam regulasi dan bersifat birokratis termasuk di dalamnya pendidik dan peserta didik. Selain itu, peserta didik harus diberikan kemerdekaan untuk belajar sesuai dengan kemauan dan kemampuannya. Bila hal itu dapat dilakukan dan diwujudkan maka penciptaan SDM unggul menjadi kenyataan. Dengan kata lain, Indonesia tidak hanya menjadi salah satu negara terbaik di Asia Tenggara namun juga unggul di panggung dunia.¹⁶⁷

Salah satu masalah yang harus mendapat perhatian serius dari pemerintah adalah pemenuhan hak pendidikan pekerja anak, sebab pekerja anak merupakan salah satu kelompok khusus yang harus mendapatkan perlindungan hukum dari negara, sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM bahwa terdapat 5 kelompok masyarakat yang sangat rentan pengabaikan HAM di antaranya adalah wanita hamil, orang tua, fakir miskin, anak-anak dan kaum disabilitas.¹⁶⁸

Oleh karenanya, wujud tanggung jawab pemerintah dalam pemenuhan hak pendidikan bagi pekerja anak adalah kebijakan pembentukan sekolah khusus yang mengkomodir hak asasi pekerja anak sebagai bentuk keberpihakan kepada generasi penerus yaitu anak-anak yang harus dijaga pertumbuhan dan perkembangannya

¹⁶⁷ Ibid

¹⁶⁸ Lihat Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM.

sehingga anak dapat berkembang secara wajar baik fisik, mental, sosial dan intelektualnya.

B. Landasan Konseptual

1. Konsep Negara Hukum

Konsep negara hukum adalah istilah yang disejajarkan dengan *rechstaat*, *the rule of law*, dan konsep-konsep negara hukum lainnya seperti konsep *socialist legality* yang dikembangkan di negara-negara *socialist*. Meskipun demikian, terdapat perbedaan atas istilah-istilah konsepsi hukum tersebut yang didasarkan atas sistem hukum yang menaunginya sehingga memiliki kriteria masing-masing.

Istilah *rechstaat* yang dianut oleh negara-negara Eropa Kontinental adalah sebuah konsep hukum yang lahir sebagai bentuk perjuangan menentang absolutisme dengan karakteristik utama adalah administratif sebab kekuasaan utama raja adalah membuat peraturan kemudian didelegasikan kepada pejabat-pejabat administratif untuk memberikan pengarahan tertulis kepada hakim tentang memutus perkara, sedangkan konsepsi tentang *the rule of law* dianut oleh paham *individualism* dan *liberalism*, falsafah hidup yang dianut sebagian besar negara-negara barat yang bertumpu pada sistem hukum *common law* berkarakteristik *judicial*, sebab kekuasaan raja pada awalnya adalah memutus perkara, sehingga peradilan menjadi berkembang menjadi suatu sistem peradilan.¹⁶⁹

¹⁶⁹ Achmad Ruslan Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, Rangkang Educatioan Press, Yogyakarta, 2013, hlm. 20.

Terlepas dengan berbagai karakteristik atas istilah dan konsepsi hukum tersebut, namun pemikiran tentang negara hukum pada umumnya dimaksudkan dalam kerangka untuk menghindarkan terjadinya perbuatan negara atau pemerintah dari perbuatan sewenang-wenang. Intinya pemikiran mengenai konsep negara hukum adalah sebuah gagasan ideal para filosof sejak abad kelima. Sebelum Masehi, yang melahirkan gagasan tentang bagaimana mewujudkan suatu cita negara hukum.¹⁷⁰

Plato memformulasikan bentuk suatu negara yang ideal haruslah menempatkan segala aspek penghidupan perorangan berada di bawah pengawasan hukum. Hukum adalah aliran emas yang merupakan penjelmaan dari berfikir secara benar, dalam arti bahwa adanya peraturan-peraturan hukum dalam sebuah negara menjadi suatu keharusan yang patut dipenuhi.¹⁷¹

Konsep negara hukum yang ideal dalam penyelenggaraan suatu negara maka pemerintahannya diatur berdasarkan hukum, jika suatu pemerintahan tidak diawasi atau dikontrol dengan seperangkat aturan hukum yang tegas dan konkrit maka sangat rentan dengan berbagai bentuk penyalahgunaan kekuasaan atau penyimpangan yang dilakukan pemegang kekuasaan. Dengan kata lain, segala tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh pemangku jabatan haruslah berlandaskan pada kewenangan yang melekat pada jabatan yang dipangkunya, sehingga tidak ada suatu tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh pejabat yang tidak dapat dipertanggung jawaban.

¹⁷⁰ Aminuddin Ilmar, Op.,cit,hal 45.

¹⁷¹ Ibid, hlm. 43.

Sejalan dengan hal tersebut di atas, maka menurut Marwati Riza, negara hukum adalah negara dimana tindakan pemerintah maupun rakyatnya didasarkan pada hukum untuk mencegah adanya tindakan sewenang-wenang pihak pemerintah (penguasa) dan tindakan rakyat yang dilakukan menurut kehendaknya.¹⁷²

Lebih lanjut Soepomo dalam Abdul Aziz Hakim mendefinisikan negara hukum adalah negara yang menjamin adanya tertib hukum dalam masyarakat artinya memberi perlindungan hukum pada masyarakat dimana antara hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik.¹⁷³ Sekaitan dengan hal tersebut, maka di Indonesia, ketentuan mengenai konsep negara hukum diadopsi dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, dimana sebelumnya hanya diatur pada bagian penjelasan UUD 1945 dengan mencantumkan penegasan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum bukan negara kekuasaan.¹⁷⁴

Menurut Hamid S. Attamimi, bahwa negara Indonesia sejak didirikan bertekad menetapkan dirinya sebagai negara yang berdasar atas hukum, sebagai *rechstaat*. Bahkan *rechstaat* Indonesia itu ialah *rechstaat* yang memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. *Rechstaat* itu ialah *rechstaat* yang materil, yang sosialnya, yang oleh Bung Hatta disebut negara pengurus, suatu terjemahan *Verzorginsta*. Salah satu karakteristik konsep negara

¹⁷² Marwati Riza, op.,cit., hlm. 40.

¹⁷³ Abdul Aziz Hakim, Negara Hukum dan Demokrasi Indonesia, Penerbit Pustaka Pelajar Celeban Timur, Yoryakarta, 2011, hlm. 25.

¹⁷⁴ Majda El Muhtaj, op.,cit., hlm. 57.

kesejahteraan adalah kewajiban pemerintahan untuk mengupayakan kesejahteraan umum atau *Bestuurszorg*. Menurut Utrecht, adanya suatu *welfare state*.¹⁷⁵

Gagasan yang tegas tentang hukum sebagai pelindung HAM dikemukakan oleh Immanuel Kant yang mengatakan bahwa manusia adalah makhluk berakal dan berkehendak bebas. Maka tugas negara menegakkan sifat dasar tersebut, terutama negara berusaha untuk menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan kepada seluruh warga negaranya. Atas dasar kebutuhan rakyat untuk mensejahterahkan kehidupannya semakin mendesak dan semakin kompleks, maka timbul ajaran negara hukum materiil, yang memperkenankan negara campur tangan lebih aktif untuk mengurus kesejahteraan rakyatnya dengan munculnya tipe negara hukum kemakmuran atau konsep negara hukum kesejahteraan (*Welfare State/Social Service State*).¹⁷⁶

Konsep negara hukum kesejahteraan (*welfare state*), Muchsan dalam Ida Nurlinda menyatakan bahwa tujuan pokok negara tidak terletak pada mempertahankan hukum (positif), tetapi pada tujuan mencapai keadilan sosial, bagi seluruh warga negara. Oleh karena itu, jika perlu, negara dapat bertindak di luar hukum untuk mencapai keadilan sosial bagi seluruh negara. Alat administrasi negara dalam melaksanakan fungsinya (*beztuurzorg*) diberi kebebasan untuk bertindak (*fries ermessen*), tanpa harus melanggar asas legalitas dan tidak bertindak sewenang-wenang.

¹⁷⁵ Abdul Aziz Hakim, op. cit, hlm. 18.

¹⁷⁶ Padmo Wahjono, Indonesia ialah Negara Berdasar atas Hukum, Cetakan Kedua, Jakarta, 1986, hlm. 102.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) perubahan UUD 1945 ini, jelas terlihat, bahwa hukum dan atau konstitusi adalah instrumen yang utama dalam melaksanakan pemerintahan negara bagi bangsa Indonesia. Konsekuensi dari ketentuan pasal itu adalah kehidupan bersama diatur oleh sistem hukum yang merupakan sumber utama dalam mengatur berbagai hubungan di dalam masyarakat.¹⁷⁷

Sebagaimana dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, pada intinya negara Indonesia tidak dapat lepas dari adanya konsep negara hukum, hal tersebut sebagaimana Achmad Ruslan memaknai pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 tidak lain adalah negara hukum dalam arti materiil, yaitu negara yang melindungi segenap bangsa Indonesia seluruhnya, tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta dalam menjaga perdamaian dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial dengan disusun dalam suatu UUD NRI Tahun 1945 yang berdasarkan pada Pancasila.¹⁷⁸

Keberadaan Pancasila dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 menunjukkan bahwa Pancasila diakui sebagai pokok kaidah negara yang fundamental (*staat fundamental norm* atau *grundnorm*). Oleh karena itu, aturan hukum yang berlaku di negara hukum Indonesia

¹⁷⁷ Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Mewujudkan Supremasi Hukum di Indonesia, Catatan dan Gagasan Prof Dr. Yuzril Ihza Mahendra, Tim Pakar Hukum Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI bersama Sekretariat Jenderal Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, 2002, hlm. 1.

¹⁷⁸ Achmad Ruslan, Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, Cetakan II, Rangkin Institute, 2013, hal 3.

harus mengimplementasikan nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila Pancasila.¹⁷⁹ Dalam konteks negara hukum, negara Republik Indonesia sebagai negara yang lahir pada zaman modern, maka Indonesia juga menyatakan diri sebagai negara hukum.¹⁸⁰ Negara Republik Indonesia menurut undang-undang merupakan negara hukum (*rechstaat*).¹⁸¹

Secara konstitusional, terdapat kewajiban negara dan pemerintah mengatur dan mengelola perekonomian, cabang-cabang produksi, dan kekayaan alam dalam rangka mewujudkan kesejahteraan sosial, memelihara fakir miskin dan anak-anak terlantar, serta memberikan jaminan sosial dan kesehatan bagi warga negara, seperti yang ditentukan dalam Bab XIV Pasal 33 dan 34 UUD NRI Tahun 1945. Selain itu, terdapat beberapa ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945 yang menunjukkan bahwa negara hukum Indonesia yang menganut desentralisasi dan berorientasi kesejahteraan, salah satunya adalah pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia sebagaimana terdapat dalam Pasal 28 A sampai 28 J Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Menurut Arief Sidharta, merumuskan pandangannya tentang unsur-unsur dan asas-asas negara hukum, yaitu meliputi 5 (lima) hal pokok sebagai:¹⁸²

¹⁷⁹ Panji Setijo, Pendidikan Pancasila, Perspektif Sejarah Perjuangan Bangsa, Grasindo, Jakarta, 2010, hlm. 83.

¹⁸⁰ Syaiful Bakhri, Ilmu negara dalam Konteks Negara Hukum Moderen, Total Media, Yogyakarta, 2010, hlm. 159.

¹⁸¹ Prajudi Atmosudorjo, Hukum Administrasi Negara, Ghalma Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 9.

¹⁸² Arie Sidharta, kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum, dalam Lentera (Jurnal Hukum) Rule of Law, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, edisi 3, November Tahun 2004, hal 124.

- a) Penghormatan atas martabat manusia adalah akar dalam pengakuan, penghormatan dan perlindungan HAM.
- b) Penerapan asas kepastian hukum
- c) Berlakunya persamaan di hadapan hukum
- d) Asas demokrasi
- e) Mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Ciri khas negara hukum Indonesia menurut Azhary adalah:¹⁸³

- a) Pancasila adalah sumber hukum
- b) Berkedaulatan rakyat
- c) Sistem konstitusi merupakan dasar pemerintahan
- d) Hukum harus menjamin persamaan kedudukan dan pemerintahan
- e) Kekuasaan kehakiman yang bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya
- f) Presiden bersama dengan DPR dalam pembentukan undang-undang
- g) Menganutnya sistem MPR

Pada tahun 1966 Simposium Indonesia negara hukum merumuskan bahwa khas bagi suatu negara hukum adalah:¹⁸⁴

- a) Pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi, yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial, ekonomi, kultural dan pendidikan.

¹⁸³ Azhari, Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-unsurnya, Universitas Indonesia, UI Press, 1995, hal 143.

¹⁸⁴ E. Utrecht, Pengantar Tata Usaha Negara Indonesia, Penerbitan dan Balai Buku Indonesia, 1966, hal 17-21.

- b) Peradilan yang bebas dan tidak memihak, tidak dipengaruhi oleh sesuatu kekuasaan/kekuatan lain apapun
- c) Legalitas dalam arti hukum baik formal ataupun materiil.

Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Walaupun belum ditemukan makna negara hukum menurut pasal ini. Namun, dengan mendalami secara penuh falsafah negara yang termaktub dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945, khususnya paragraf ke 4 yang berbunyi bahwa kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.¹⁸⁵

Berdasarkan hal tersebut, dilihat dari sudut substansi maka cukup jelas dan tegas bahwa konsep negara hukum Indonesia bercorak Pancasila, yang menjadi pembeda terletak pada falsafah negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila adalah model konsep negara hukum yang mempunyai ciri khas berparadigma Pancasila yang tidak kalah pentingnya adalah jaminan perlindungan hak asasi manusia.

¹⁸⁵ Lihat Mukaddimah UUD NRI Tahun 1945.

Dengan demikian, dapat dipahami bahwa perlindungan HAM di negara hukum pancasila semakin mendapatkan tempat yang kokoh.

HAM sebagai bagian yang tak terpisahkan dari konsep negara hukum pancasila berimplikasi pada adanya pengakuan konstitusional bahwa jaminan perlindungan HAM merupakan elemen esensial konstruk Indonesia modern.¹⁸⁶ Dalam kaitan ini, Menurut Marwati Riza, bahwa pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia membawa konsekuensi perlindungan terhadap hak-hak tersebut, khususnya perlindungan hak-hak rakyat terhadap tindak pemerintahan.¹⁸⁷

Dengan demikian, konsep negara hukum tidak dapat dipisahkan dan bahkan dipengaruhi dari asas kedaulatan rakyat, serta asas konstitusional. Karena hukum yang benar dan adil adalah hukum yang hendak ditegakkan dalam negara hukum agar hak- hak asasi warga negara benar- benar terlindungi. Perbedaan tersebut perlu mendapat penegasan dalam penelitian ini, sehingga peneliti mempunyai dasar dan panduan yang tegas dalam hal mendefinisikan penelitian penulis khususnya dalam hal tanggung jawab pemerintah pada pemenuhan hak pendidikan anak yang bekerja.

2. Konsep Demokrasi

Demokrasi muncul pada pertengahan abad ke 5 dan ke 4 SM di Kota Yunani Kuno khususnya Athena.¹⁸⁸ Sehingga secara etimologis konsep demokrasi berasal dari bahasa Yunani pecahan dari dua kata yaitu demos yang artinya rakyat, kratos/kratein yang berarti

¹⁸⁶ Majda El Muhtaj, op.,cit., hlm. 59.

¹⁸⁷ Marwati Riza, Op.,cit. hal 91

¹⁸⁸ Azuymardi Azra, Demokrasi Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani, Prenada Media, Jakarta, 2005, hal 125.

pemerintahan.¹⁸⁹ Sehingga jika digabung maka menjadi demokrasi mengandung makna pemerintahan rakyat. Makna pemerintahan rakyat adalah segala kebijakan yang dibuat oleh negara akan melibatkan partisipasi rakyat. Jadi secara umum demokrasi diartikan sebagai bentuk pemerintahan yang didalamnya kekuasaan tertinggi dipegang oleh rakyat dan dilaksanakan secara langsung atau melalui wakil-wakilnya yang terpilih.

Pengertian demokrasi tersebut di atas, menunjukkan bahwa rakyat memegang kekuasaan, pembuat dan penentu keputusan dan kebijakan tertinggi dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan serta mengontrol terhadap pelaksanaan kebijakan baik yang dilakukan secara langsung oleh rakyat atau wakilnya melalui lembaga perwakilan. Karena itu, negara yang menganut sistem demokrasi diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat mayoritas dan juga tidak mengesampingkan rakyat minoritas.

Menurut Frans Magnis Suseni, suatu negara disebut demokratis bila terdapat 5 gugus dalam negara yaitu negara hukum, control masyarakat, prinsip mayoritas, dan adanya jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat.¹⁹⁰

Dengan demikian, demokrasi, HAM dan negara hukum saling berhubungan. Menurut Julius Stahl A.V. Dicey bahwa suatu negara hukum haruslah memenuhi beberapa unsur penting, salah satunya yaitu adanya jaminan atas HAM. Dengan demikian, untuk disebut sebagai negara hukum harus terdapat perlindungan dan penghormatan

¹⁸⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 2008, hal 105-115.

¹⁹⁰ Frans Magnis Suseno, *Mencari Sosok demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, Gramedia Pustaka, Jakarta, 1997, hal 59-60.

terhadap HAM. Dikutip dari jurnal Rosyana Elly, 2016, negara demokrasi dan hak asasi manusia, dalam sebuah negara hukum sesungguhnya yang memerintah adalah hukum, bukan manusia. Hukum dimaknai sebagai kesatuan hierarki tatanan norma hukum yang berpuncak pada konstitusi. Supremasi konstitusi tersebut merupakan konsekuensi dari konsep negara hukum, sekaligus merupakan pelaksanaan demokrasi karena konstitusi adalah wujud perjanjian sosial tertinggi.¹⁹¹

Merujuk pada Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 maupun Batang Tubuh UUD NRI Tahun 1945 secara tegas menyebutkan adanya prinsip demokrasi dan pengakuan serta perlindungan terhadap HAM merupakan bukti bahwa negara Indonesia menganut prinsip negara hukum dan demokrasi, sebab secara sosio kultural adanya konstitusi merupakan konsekuensi dari penerimaan prinsip negara hukum dan demokrasi. Konsep negara demokrasi selalu berkaitan dengan upaya umat manusia dalam rangka menjamin dan melindungi hak asasi manusia, karena demokrasi merupakan salah satu sistem politik yang memberi penghargaan atas hak dasar manusia, sehingga suasana kehidupan yang demokratis merupakan dambaan bagi umat manusia.

Dengan demikian, secara teoritis negara yang menerapkan konsep demokrasi berarti sistem yang diterapkan berasaskan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Jika dijabarkan dalam bentuk koseptual, bahwa segala bentuk kebijakan itu didasarkan oleh kepentingan dan juga kebutuhan rakyat secara kolektif. Dalam tataran praktisnya negara

¹⁹¹ Ellyana Rosana, Jurnal TAPs, Vol 12. Nomor 1 Januari 2016, Negara Demokrasi dan Hak Asasi Manusia.

seharusnya berfungsi sebagai mediator dan pelaksana mandat dari rakyat.

Salah satu hak asasi manusia yang harus direspon sebaik mungkin adalah hak atas pendidikan yang harus diwujudkan karena merupakan kebutuhan fundamental rakyat dalam meningkatkan potensi diri dan keprbadiannya. Sehingga negara harus merumuskan kebijakan yang didasari kepentingan rakyat agar tercipta kesejahteraan bagi rakyat. Negara dalam konteks ini berkewajiban untuk mengeluarkan segala peraturan perundang-undangan dan instrumen hukum lainnya agar pelaksanaan hak asasi pendidikan dapat ditegakkan secara demokratis sesuai dengan aturan yang berlaku.

Menurut Sri Soemantri, sebuah negara atau pemerintah bisa dikatakan demokratis apabila mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:¹⁹²

1. Negara terikat pada hukum
2. Kontrol yang efektif pemerintah oleh rakyat
3. Pemilu yang bebas
4. Prinsip mayoritas
5. Adanya jaminan terhadap hak-hak demokratis.

Berkaitan dengan itu, menurut Jimmly Assidiqie, ide negara hukum sesungguhnya telah lama dikembangkan oleh para filosof Yunani Kuno, seperti Plato berpendapat bahwa untuk mencapai kebaikan yang berintikan kebaikan kekuasaan harus dipegag oleh orang mengetahui kebaikan. Senada dengan Plato, tujuan negara menurut Aristoteles

¹⁹² Azzyumardi Azra, Demokrasi dan HAM, hal 122.

adalah untuk mencapai kehidupan yang paling baik yang dapat dicapai dengan supremasi hukum.¹⁹³

Berdasarkan hal tersebut, sehubungan dengan pengendalian kehidupan masyarakat yang dalam yurisdiksinya dikenal dengan istilah warga negara, maka tentunya dalam konsep negara hukum Indonesia tidak dapat terlepas dari pengaturan HAM itu sendiri. Salah satu hak dasar warga negara adalah hak demokrasi dan kebebasan atas penyelenggaraan pemenuhan dan penggunaan hak demokrasi itu sendiri. Hal tersebut merupakan bagian yang sangat penting dalam perjalanan kebangsaan mengingat upaya demokratisasi yang bermuara kepada kebebasan demokrasi tersebut dari waktu ke waktu kian mengalami perkembangan.

Berbicara demokrasi tentunya tidak terlepas dari unsur yang paling mendasar yaitu rakyat. Demokrasi dalam konteks bernegara adalah sebagai sistem pemerintahan dimana rakyatlah yang paling diprioritaskan. Artinya bahwa segala kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah itu berasal dari rakyat, oleh rakyat dan juga untuk kepentingan rakyat. Dalam konteks demokrasi, rakyat diposisikan sebagai subyek dari pelaksanaan sistem agar tercipta tatanan pemerintahan yang ideal.

Hak atas pendidikan sebagai bagian dari hak rakyat yang harus dihormati, dilindungi dan dipenuhi oleh pemerintah dalam hal ini pemerintah eksekutif pada aspek pelaksana undang-undang, dan legislatif pada bidang pembuatan undang-undang dan yudikatif pada bidang mengadili pelanggaran undang-undang. Dalam pelaksanaannya

¹⁹³Jimmly Assidiqie, Menuju negara hukum yang demokratis, PT BHuana Ilmu Populer, Kelmpok Gramedia, Jakarta, 2009, hal 395.

harus ada hubungan atau relasi seimbang antar komponen untuk menghasilkan suatu keteraturan kehidupan dalam negara.

Dengan demikian, akar filosofis munculnya konsep demokrasi adalah demokrasi menjadi representasi dari kepentingan-kepentingan masyarakat. Hal ini didasari karena rakyat merupakan unsur terpenting terbentuknya suatu negara. Tanpa rakyat negara tidak mungkin diakui sebagai sebuah negara seutuhnya. Oleh sebab itu, negara bisa diibaratkan sebagai sebuah media yang berfungsi untuk mensejahterakan rakyatnya melalui pendidikan. Karenanya, demokrasi akan berjalan secara penuh ketika tidak ada lagi ketimpangan sosial, ekonomi yang tinggi dalam masyarakat. Meskipun saat ini, demokrasi di Indonesia masih banyak terjadi ketimpangan termasuk ketimpangan dalam pendidikan padahal hak memperoleh pendidikan yang layak dijamin dalam konstitusi. Fakta menunjukkan bahwa masih tingginya disparitas partisipasi dalam mendapatkan pendidikan bagi sebagian kelompok masyarakat terutama anak yang bekerja. Hal ini jelas menyalahi konstitusi nasional negara padahal sejatinya dalam negara demokrasi hak-hak warga negara haruslah dijunjung tinggi.

3. Konsep Kewajiban Negara

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia hak memiliki pengertian sebagai sesuatu hal yang benar, milik, kepunyaan, kewenangan, kekuasaan untuk berbuat sesuatu, kekuasaan yang benar atas sesuatu atau menuntu sesuatu, derajat atau martabat.¹⁹⁴ Sedangkan kewajiban

¹⁹⁴ Kamus Besar Bahasa Indonesia Tahun 2006, Op.,cit.

merupakan sesuatu yang wajib dilaksanakan, keharusan, sesuatu yang harus dilaksanakan.¹⁹⁵

Menurut Sukanto Notonagoro mengungkapkan bahwa kewajiban adalah beban untuk memberikan sesuatu yang semestinya dibiarkan atau diberikan melalui pihak tertentu tidak dapat oleh pihak lain manapun yang pada prinsipnya dapat dituntut secara paksa oleh yang berkepentingan.¹⁹⁶

Dalam perspektif hukum ditegaskan bahwa konsep hak berpasangan dengan kewajiban. Pendapat yang umum mengatakan bahwa hak pada seseorang senantiasa berkorelasi dengan kewajiban pada orang lain. Ketika membicarakan mengenai hak baik yang bersifat umum maupun yang bersifat asasi, maka dengan sendirinya secara langsung membicarakan mengenai kewajiban baik secara umum maupun secara asasi.

Oleh karena itu, interaksi hak dan kewajiban antar subyek hukum harus diatur oleh hukum dan/atau memiliki relevansi dengan hukum, agar jaminan hak setiap orang dapat terpenuhi secara wajar, dan pada saat yang bersamaan, setiap orang di manapun berada wajib untuk menjunjung tinggi hak-hak asasi orang lain sebagaimana mestinya. Menurut Jimly Assidique, kesadaran akan adanya hak dan kewajiban asasi ini merupakan ciri penting pandangan dasar bangsa Indonesia mengenai manusia dan kemanusiaan yang adil dan beradab.

Gagasan tentang timbulnya kewajiban oleh sebuah hak untuk pertama kalinya dipelopori oleh Hendry Shue dan kemudian dikuatkan

¹⁹⁵ Ibid.

¹⁹⁶ Notonegoro, Op.,Cit, 2010, hlm. 31.

oleh Pelapor Khusus untuk Sub Komisi PBB untuk Pencegahan Diskriminasi dan Perlindungan Minoritas, Asborn Eide, di laporan 1987 yang menegaskan bahwa setiap hak dasar, serta sebagian besar hak moral lainnya dapat dianalisis menggunakan tipologi tripartite tentang tugas penghindaran, perlindungan dan bantuan yang saling bergantung.¹⁹⁷ Sehingga, negara wajib untuk mengambil tindakan positif dalam melindungi warga dan orang-orang lainnya dalam wilayah yurisdiksinya.

Dalam diskursus hukum hak asasi manusia, negara memiliki tiga kewajiban penting, yaitu kewajiban untuk menghormati (*to respect*), kewajiban untuk melindungi (*to protect*) dan kewajiban untuk memenuhi (*to fulfill*).¹⁹⁸ Berkaitan dengan kewajiban negara untuk menghormati hak asasi manusia mengacu pada kewajiban negara untuk tidak melakukan intervensi terhadap pelaksanaan hak asasi manusia, negara harus meneguhkan jaminan atas hak dalam konstitusi, juga meratifikasi sebanyak mungkin instrumen International tentang HAM, serta tidak mendiadakan kasus-kasus pelanggaran HAM. Kewajiban untuk melindungi, pada prinsipnya menuntut negara untuk menghukum orang-orang yang bersalah melanggar HAM, ikut serta dalam berbagai kegiatan International mengenai HAM, membangun kerja sama dalam pemajuan HAM, dan menyelenggarakan kegiatan-kegiatan edukasi mengenai HAM. Terakhir adalah kewajiban untuk memenuhi, maka negara harus memastikan semua orang hidup bebas dari kelaparan,

¹⁹⁷ Aoife Nolan, Addressing Economic and Social Rights Violations by Non State actors through the Role of the State: A Comparison of Regional Approaches to the Obligation to Protect 2009, Human Rights, hal 227.

¹⁹⁸ Manfred Nowak, Introduction to the International Human Rights Regime, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2003, hlm. 48.

kemiskinan, menjamin warga negara dalam akses terhadap pemenuhan hak dasar dalam meningkatkan potensi diri melalui pemenuhan hak pendidikan.

Secara praksis, kewajiban negara dalam konteks hak atas pendidikan, negara berkewajiban untuk tidak melarang pemanfaatan fasilitas tertentu demi terpenuhinya hak atas pendidikan, khususnya bagi anak.¹⁹⁹ Kewajiban negara untuk memenuhi (*obligation to fulfill*) hak asasi manusia mengacu pada kewajiban negara untuk mengambil langkah legislatif, administratif, yudisial dan kebijakan praktis untuk memastikan agar hak-hak yang menjadi kewajibannya dapat terpenuhi hingga pencapaian yang maksimal. Misalnya, hak atas pendidikan bagi anak mewajibkan negara untuk menyiapkan fasilitas, buku-buku, tenaga pengajar dan lingkungan sekolah yang ramah anak agar pendidikan anak dapat terpenuhi.

Berdasar uraian di atas, negara memiliki kewajiban menghargai dan menegakkan hak-hak yang dimiliki oleh warga negaranya, terutama hak pendidikan. Kewajiban negara untuk menghormati, melindungi, memenuhi, menegakkan dan memajukan hak pendidikan mengandung dua unsur penting yaitu:²⁰⁰

- a) Kewajiban untuk bertindak, artinya akan mensyaratkan negara melakukan langkah-langkah tertentu untuk melaksanakan pemenuhan suatu hak misalnya melakukan pembangunan gedung sekolah di suatu desa, harus menjamin tersedianya

¹⁹⁹ Zainal Abidin, Perlindungan Hak Asasi Manusia di Indonesia, Makalah disampaikan pada pelatihan HAM Panitia RANHAM Prov. Sumatera Barat, Padang, Juni 2013, hlm. 6. Sumber <http://www.elsam.or.id>. diakses pada tanggal 25 Juni 2021.

²⁰⁰ Muh. Yusuf, op.,cit, hal 230.

guru dan alat-alat pendidikan dan mengalokasikan anggaran yang terukur.

- b) Kewajiban berdampak, artinya akan mensyaratkan negara untuk mencapai sasaran tertentu guna memenuhi standar substantif yang terukur misalnya negara membuat perencanaan agar lima tahun ke depan seluruh masyarakat bisa memperoleh akses pada pendidikan dasar.

Secara ringkas, negara diharuskan untuk menempuh langkah positif guna memastikan agar pemenuhan hak asasi manusia terkhusus hak atas pendidikan bagi anak dapat terwujud dan mengusahakan tidak terjadi pelanggaran hak atas pendidikan yang merupakan bagian dari hak ekonomi, sosial dan budaya dan diatur dalam Pasal 13 dan Pasal 14 Kovenan Ekosob.²⁰¹

Oleh karena itu, kewajiban negara dalam pemenuhan hak pendidikan sebagai bagian dari hak ekonomi, sosial dan budaya secara spesifik harus memenuhi dua hal yaitu:²⁰²

- a) *Obligation of conduct* yaitu kewajiban negara untuk mengambil tindakan, yang diperhitungkan cermat untuk melaksanakan pemenuhan suatu hak tertentu.
- b) *Obligation of result*, yaitu kewajiban bagi negara peratifikasi mengenai hasil, kewajiban mengenai hasil yang mengharuskan negara untuk mencapai target tertentu guna memenuhi standar substantif yang terinci.

²⁰¹ Komentar Umum No 19. Kovenan Ekosob dalam ibid hlm. 51.

²⁰² Ifadal Kasim, dalam ibid, hlm. 52.

Pada tataran internasional, setiap negara mempunyai kewajiban untuk menghormati hak asasi manusia dan bahwa negara-negara lain dan masyarakat International mempunyai hak dan tanggung jawab untuk memprotes jika kewajiban tersebut tidak dilaksanakan sesuai dengan harapan semula, sehingga pemerintah memiliki tanggung jawab terhadap perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia sebagaimana yang tercermin dalam dan dijamin oleh hukum, dalam bentuk perjanjian-perjanjian, hukum kebiasaan International, prinsip-prinsip hukum umum dan norma-norma lainnya yang secara langsung telah mengikat negara peratifikasi untuk mengakui, menghormati, melindungi, dan memenuhi serta menegakkan HAM sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang ada dalam perjanjian-perjanjian International dan HAM International tersebut.

Di Indonesia, norma HAM internasional telah dipertegas dalam sistem hukum Indonesia yang menyebutkan bahwa Indonesia sebagai bagian dari masyarakat dunia telah menerima DUHAM dan Instrumen internasional lainnya dalam TAP MPR Nomor XVII tahun 1998, sehingga norma HAM semakin luas dan menyeluruh, khususnya pada aspek hak sipil dan politik dan dalam wilayah hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Kedua hak tersebut mengacu kepada DUHAM, Kovenan International tentang Hak-hak Sipil dan Politik serta Kovenan International tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.

Selanjutnya, jaminan implementasi atas hak-hak tersebut, telah mendapat penegasan dalam Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang HAM dalam Pasal 72 yang menempatkan kewajiban dan tanggung jawab pemerintah untuk melakukan langkah-langkah

implementasi efektif dan konkrit atas berbagai instrumen hukum maupun kebijakan di bidang hak asasi manusia dari segi hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan serta segi lain yang terkait.²⁰³

Dalam doktrin hak asasi manusia, membagi aktor-aktor pemangku kewajiban menjadi dua yaitu: Pertama, pemangku hak (*right holder*) dan kedua pemangku kewajiban (*duty bearer*). Pemangku hak adalah individu/kelompok, baik warga negara maupun bukan warga negara, sedangkan pemangku kewajiban adalah negara. Rezim hak asasi manusia tidak lagi membatasi kategorisasi individu warga negara saja, tetapi juga termasuk warga negara asing, bahkan individu yang tidak memiliki status kewarganegaraan.²⁰⁴

Norma HAM telah menempatkan individu sebagai pemegang hak dan negara sebagai pemangku kewajiban. Negara dalam konteks pemangku kewajiban dimaknai sebagai setiap orang yang diberi atribusi dan/atau delegasi kewenangan untuk melakukan sesuatu dan/atau tidak melakukan sesuatu atas nama negara. Point penting pada pemaknaan ini adalah adanya wewenang yang melekat pada dirinya. Jadi orang tersebut melakukan sesuatu dan/atau tidak melakukan sesuatu atas nama negara dan bahkan atas nama pribadi.

4. Konsep Hak atas Pendidikan

Konsep hak atas pendidikan (*the right to education*) menurut Nowak adalah sarana dasar bagi pengembangan diri dan kepribadiannya. Sedangkan dalam perspektif hukum internasional

²⁰³lin Karita Sakharina, op., cit hlm. 46.

²⁰⁴Thomas Buergenthal. International Human Rights in Nutsbell, A Thomson Company, United State of America, 2002, hlm. 2.

tentang HAM secara tegas menekankan arti penting hak atas pendidikan sebagai kendaraan utama untuk mengangkat dan memberdayakan anak dari kemiskinan, sarana untuk berpartisipasi secara aktif dan total dalam pembangunan komunitas sosialnya, dan sebagai jalan ampuh menuju peradaban manusia itu sendiri.²⁰⁵ Selanjutnya dalam Deklarasi tentang Hak atas Pembangunan juga menegaskan bahwa pendidikan merupakan prasyarat bagi terciptanya pembangunan ekonomi, sosial, budaya dan politik dalam upaya peningkatan taraf hidup manusia dalam proses pembangunan berdasarkan peran aktif serta kebebasan.²⁰⁶

Dengan demikian, dipahami bahwa pendidikan sebagai bagian dari hak menimbulkan konsekuensi adanya kewajiban bagi negara untuk memenuhi kebutuhan pendidikan bagi warganya, negara tidak berwenang untuk mencabutnya melainkan negara memiliki kewajiban untuk mengimplementasikan hak asasi pendidikan di wilayahnya.

Secara historis, konsep hak pendidikan dapat dikelompokkan ke dalam tiga generasi, yaitu konsep hak atas pendidikan dalam generasi pertama (*liberal concept of education*), dalam generasi kedua (*cultural rights* atau *social rights*) dan dalam generasi ketiga (*solidarity rights*).

Sebagai HAM generasi pertama, hak atas pendidikan didasarkan pada paham liberalism. Konsep pendidikan berpaham liberal ini dapat ditelusuri dari sejumlah perjanjian internasional di bidang HAM yang dilahirkan setelah Perjanjian Dunia II. Dalam Pasal 18 ayat (4) Kovenan tentang Hak-hak Sipil dan Politik tahun 1966 ditegaskan bahwa negara-negara pihak pada kovenan ini berjanji untuk menghormati

²⁰⁵ Lihat Komentar Umum Komite Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya Nomor 13.

²⁰⁶ Lihat Ketentuan Preamble Deklarasi mengenai Hak Pembangunan Tahun 1986.

kemerdekaan orang tua dan menurut keadaan, pengampunan menurut hukum, untuk memastikan pendidikan agama dan moral anak-anak mereka sesuai dengan keyakinan mereka sendiri.

Hal yang sama juga terdapat dalam Pasal 2 Protocol Nomor 1 Konvensi Eropa tentang Hak Asasi Manusia yang menyatakan bahwa tidak adanya kewajiban negara untuk menyediakan sekolah secara aktif untuk membangun gedung sekolah dan menyusun pedoman yang sesuai bagi setiap orang. Pasal tersebut hanya menjamin adanya akses yang sama terhadap lembaga pendidikan yang telah ada. Penekanan utamanya adalah pada kewajiban negara untuk menghormati hak-hak orang tua untuk memilih pendidikan dan pengajaran yang sesuai dengan agama dan keyakinan filosofis mereka masing-masing. Perlindungan hak-hak orang tua ini juga dapat ditemukan pengaturannya antara lain dalam Pasal 12 ayat (4) Protocol Tambahan Konvensi Hak Asasi Manusia Amerika tahun 1988.

Konsep pendidikan, pengajaran, ilmu dan penelitian yang liberal hanya dapat ditegakkan melalui adanya jaminan-jaminan kelembagaan tertentu yang menjamin kebebasan individu-individu dan badan-badan untuk mendirikan lembaga pendidikan yang memenuhi standar tertentu pendidikan yang minimum yang ditentukan oleh negara. Kebebasan dalam bidang ilmu dan pengajaran mensyaratkan adanya otonomi universitas pada tingkat tertentu untuk menentukan kebijakan penelitian dan pengajarannya tanpa adanya pengaruh dari negara.

Selanjutnya untuk menunjukkan hak atas pendidikan tergolong sebagai HAM generasi kedua, maka merujuk pada ketentuan dalam Pasal 13 Kovenan Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya menyatakan

bahwa negara-negara pihak pada kovenan ini mengakui hak setiap orang atas pendidikan. Negara-negara tersebut setuju bahwa pendidikan akan diarahkan pada pengembangan sepenuhnya kepribadian manusia dan kesadaran akan harga dirinya, dan akan memperkuat penghormatan hak asasi manusia dan kebebasan dasar. Mereka selanjutnya setuju bahwa pendidikan harus memungkinkan semua orang untuk berpartisipasi secara efektif dalam masyarakat yang bebas, memajukan pengertian, toleransi, dan persahabatan antara semua bangsa dan semua kelompok ras, etnis, atau agama ,dan meningkatkan kegiatan Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk memelihara perdamaian.²⁰⁷

Selain dalam Kovenan tersebut di atas, Pasal 28 Konvensi tentang Hak-hak Anak Tahun 1989 juga menunjukkan hal yang sama. Dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa negara-negara pihak mengakui hak anak atas pendidikan, dan dengan tujuan mencapai hak ini secara bertahap dan berdasarkan kesmepatan yang sama, khususnya mereka akan menetapkan agar pendidikan dasar menjadi wajib dan tersedia secara cuma-cuma untuk semua anak, mendorong pengembangan berbagai bentuk pendidikan menengah, termasuk pendidikan umum dan kejuruan, membuatnya tersedia dan bisa diperoleh oleh setiap anak, dan mengambil langkah-langkah yang layak seperti penerapan pendidikan cuma-cuma, dan menawarkan bantuan keuangan bila diperlukan, membuat pendidikan tinggi dapat diperoleh semua anak,

²⁰⁷ Lihat Pasal 13 Jo Pasal 14 Kovenan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya tahun 1966

mengambil langkah-langkah untuk mendorong kehadiran anak secara teratur di sekolah dan untuk menurunkan tingkat putus sekolah.²⁰⁸

Sebagai HAM generasi kedua, hak atas pendidikan didasarkan pada *socialist philosophy* yang memandang bahwa HAM dapat dijamin melalui *positive state action*.²⁰⁹ Konsekuensinya, hak atas pendidikan mewajibkan negara untuk mengembangkan dan memelihara sebuah sistem pendidikan dan lembaga-lembaga pendidikan lainnya dalam rangka menyediakan pendidikan bagi setiap orang, jika mungkin dengan biaya gratis. Seperti halnya dengan hak untuk bekerja dan hak untuk memperoleh standar kehidupan yang baik, hak atas pendidikan merupakan salah satu dari alat dasar yang dibutuhkan umat manusia untuk mengembangkan kepribadiannya. Seperti halnya HAM lainnya yang tergolong sebagai HAM generasi kedua, hak atas pendidikan mengharuskan adanya kewajiban negara yang spesifik melayani setiap orang tanpa diskriminasi dan memerangi ketidak samaan yang ada dalam memperoleh akses dan menikmati pendidikan. Hal ini dilakukan oleh negara melalui legislasi dan melalui cara-cara lainnya. Salah satu metode untuk memajukan kesamaan untuk memperoleh kesempatan itu adalah dengan cara menetapkan pendidikan yang bebas dan wajib hingga suatu umur tertentu.²¹⁰

Yang terakhir adalah hak atas pendidikan sebagai HAM generasi ketiga yang sering pula disebut sebagai *solidarity rights*. Rumusan Pasal 15 ayat (4) Kovenan tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan

²⁰⁸ Lihat Pasal 28 ayat (1) KHA PBB Tahun 1989.

²⁰⁹ Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, *Perlindungan Hak atas Pendidikan*, Jakarta, 2005, hal 9-11.

²¹⁰ *Ibid*

Budaya menegaskan bahwa negara-negara pihak pada kovenan ini mengakui keuntungan yang diperoleh dari dorongan dan pengembangan kontak dan kerjasama internasional di bidang ilmu pengetahuan dan kebudayaan.²¹¹ Selain dalam Kovenan tersebut di atas, hal yang sama juga diatur dalam Pasal 28 ayat (3) KHA tahun 1989.²¹²

Dari pengaturan dalam dua pasal tersebut, tampaklah pentingnya pemajuan dan dorongan kerjasama internasional dalam hal yang berkaitan dengan pendidikan. Secara khusus, konsep hak atas pendidikan Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yakni mencerdaskan kehidupan bangsa. Hal ini berarti bahwa negara memiliki kewajiban penyelenggaraan sistem pendidikan nasional yang menjamin pemerataan kesempatan pendidikan dan peningkatan mutu yang terarah, terencana dan berkesinambungan. Kemudian ditindak lanjuti dalam Batang Tubuh Pasal 31 UUD NRI Tahun 1945 dan Konsideran menimbang butir (a) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan yang berbunyi bahwa setiap warga negara berhak atas pendidikan dan bahwa pembukaan UUD NRI Tahun 1945 mengamankan pemerintah Negara Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa. Kemudian lebih lanjut dijabarkan dalam Pasal 1 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang menegaskan mengenai bahwa konsep pendidikan adalah usaha sadar

²¹¹ Lihat Pasal 15 ayat (4) Kovenan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.

²¹² Lihat Pasal 28 ayat (3) KHA PBB Tahun 1989.

dan terencana untuk suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengenalan diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia serta keterampilan yang diperlukannya, masyarakat, bangsa dan negara. Serta pendidikan diselenggarakan berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 yang berakar pada nilai-nilai agama, kebudayaan nasional Indonesia, dan tanggap terhadap tuntutan perubahan zaman.

4. Konsep Keadilan dan Kesejahteraan Sosial

Konsep keadilan terhadap kesejahteraan warga negara merupakan hal yang penting untuk diwujudkan sebab negara sebagai entitas yang menaungi warga negaranya harus mampu menjawab setiap permasalahan warga negaranya. Sehingga kebijakan negara yang dikeluarkan seyogyanya memberikan sistem jaminan sosial yang adil bagi warga negaranya.

Menurut Hans Kelsen, esensi keadilan adalah sesuai dengan norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat, tidak hanya norma hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat, tidak hanya norma hukum tetapi juga norma lainnya, seperti norma agama, kesusilaan dan lainnya. Tujuan dari norma tersebut adalah mencapai kebahagiaan. Kebahagiaan dalam konsep ini bukan hanya kebahagiaan individu, tetapi kebahagiaan bagi semua manusia atau orang.

Fitzpatrick menganalisis konsep keadilan dengan indikator adanya prinsip timbal baik dan konsep hak dan tanggung jawab.²¹³ Argument

²¹³ Tony Fitzpatrick, *After The New Social Democracy: Social Welfare for the Twenty first Century*, Manchester: Manchester University Press, 2003, hal 34.

utama dari Fitzpatrick adalah jika benar-benar peduli terhadap resiprositas dan tanggung jawab, maka harus meletakkan kedua hal tersebut ke dalam suatu teori keadilan egalitarian yang disebut dengan persamaan kekuatan. Sehingga Fitzpatrick mendefinisikan keadilan sosial sebagai *the fair distribution of benefit and burdens*. Sehingga keadilan dibagi ke dalam tiga hal yaitu *egalitarian justice*, *reciprocal justice*, dan *procedural justice*.²¹⁴

Teori *egalitarian justice* menyatakan bahwa keadilan memerlukan suatu persamaan baik itu sumber daya maupun kesejahteraan. Sumber daya bisa berbentuk internal (bakat, kemampuan, keahlian) atau eksternal (pendapat, kekayaan, kesempatan), dan egalitarianisme sumber daya menyatakan bahwa ketimpangan dalam kepemilikan terjadi, maka upaya untuk pemeratakan sumber daya eksternal perlu untuk dilakukan.

Keadilan *reciprocal justice* menjelaskan bahwa keadilan dilakukan secara teknis dengan memberikan sesuatu untuk pada akhirnya dapat memberikan dampak yang sama sesuai dengan apa yang manusia beri. Akan tetapi, hal ini lebih kearah penanaman standar moral sehingga agen-agen dalam upaya penegakan keadilan ini menghargai prinsip resiprositas sebagai kebaikan tertinggi dan tidak diupayakan untuk merusak nilai-nilai tersebut. Hal ini menyatakan secara tidak langsung adanya penekanan yang kuat terhadap hak termasuk apa yang masyarakat peroleh dari produk sosial proporsional dengan apa yang telah mereka kontribusikan kepadanya dan kewajiban dalam

²¹⁴ Ibid

bentuk gagasan tentang keuntungan lebih bersifat menghargai orang lain.²¹⁵

Kemudian *procedural justice* menitikberatkan kepada sarana atau cara yang menghasilkan pola distribusi yang diberikan sehingga jika di dalam suatu rangkaian pertukaran, proses transfer dan transaksi masing-masing individu berjalan dengan adil, misal tidak melanggar hak orang lain, hasil yang didapatkan dari rangkaian proses tersebut juga akan adil, sekalipun ketimpangan bisa saja terjadi. Singkatnya, keadilan *procedural* mewakili suatu tantangan bagi semua bentuk gagasan egaliter, sosialis, *welfarist* yang juga mengarahkan pada keadilan sosial yang ideal.²¹⁶

Sementara itu, menurut John Rawls berangkat dari kebebasan individu, dengan memandang keadilan sebagai sesuatu yang bukan diukur dari individu melainkan struktur masyarakat yang terinstitutionalkan sebagai tujuan dari kesempatan hidup manusia. Ide John Rawls adalah untuk menyediakan semua individu dengan kumpulan kebutuhan dasar yang sama dengan lainnya. Karena itu, institusi harus dijelaskan sebagai konstitusi politik, sosial dan ekonomi pada masyarakat yang secara adil mendistribusikan kebutuhan dasar tersebut karena relevan untuk terciptanya kesempatan hidup yang sama. Beberapa hal yang terpenting dari kebutuhan dasar adalah hak, kebebasan, dan kesempatan, pendapatan dan kekayaan, juga kondisi sosial untuk penghargaan terhadap diri sendiri. Rawls menyimpulkan dua prinsip keadilan, pertama adanya *lexical superiority* distribusi yang

²¹⁵ Ibid, hal 36

²¹⁶ Ibid, hal 31

adil dan rata atas kebebasan dasar dan hak politik; prinsip kedua menekankan pada prinsip keadilan sosio-ekonomi.²¹⁷

Di lain sisi, Walzer mengatakan bahwa setiap aspek kebaikan dan hidup mempunyai aturan distribusi masing-masing, tidak ada aturan spesifik dari distribusi yang bisa melanggar aspek lainnya, hal ini terutama berhubungan dengan aspek uang. Untuk alasan keadilan sosial, ada beberapa barang yang distribusinya tidak bergantung pada uang. Dalam bidang kebijakan sosial, kesehatan dan pendidikan tidak boleh didistribusikan berdasarkan prinsip pasar, tetapi pada prinsip persamaan dan kebutuhan.²¹⁸ Sehingga, Markel mengidentifikasi lima kriteria yang harus dipenuhi oleh preferensi politik pemerintah untuk mendukung keadilan sosial. Pertama, pencegahan kemiskinan. Semua tujuan dari keadilan merata harus diarahkan untuk mengurangi kemiskinan dipertimbangkan sebagai hak dasar fundamental dari politik yang berorientasi keadilan. Kedua, pendidikan dan pelatihan. Investasi dalam pendidikan dan pelatihan merupakan kontroversi dari semua tujuan baik dalam diskusi sisi filosofis maupun politik.²¹⁹ Menurut Hayek perlunya pembiayaan privat bagi sekolah dasar dan pendidikan tinggi,²²⁰ sementara Rawls dan Walzer menyatakan bahwa merupakan tanggung jawab publik untuk membiayai sekolah dasar yang berkualitas. Terlepas dari pembiayaan pendidikan dasar dan menengah, yang terpenting adalah bahwa pembiayaan publik bagi

²¹⁷ John Rawls, *A Theory of Justice*, Teori Keadilan, Belnap Press, Cambridge, 2015, hal 72.

²¹⁸ Fitzspatric, *op.,cit*, hal 54.

²¹⁹ Markel, *Social Justice and Social Democracy at The beginning of the 21th Century*, Disampaikan dalam Willy Brandt Lecture, Diterbitkan oleh Friedrich Ebert Foundation, 2002, hal 56

²²⁰ Hayek, *FrederichAugust Von, Pretence of Knowledge*, *The American Economic review*, Volume 79, Issue 6.

pendidikan merupakan investasi jangka panjang yang akan memberikan kesejahteraan di kemudian hari bagi masyarakat. Ketiga, inklusi dalam pasar buruh. Baik Wazer maupun Rawls sama-sama menegaskan perlunya penyelesaian permasalahan buruh dan pengangguran dengan pengurangan angka kemiskinan sehingga menjadi salah satu prioritas dalam keadilan sosial. Keempat, jaminan sosial dan penggiatan negara kesejahteraan.

Dengan demikian, jika perwujudan keadilan dan kesejahteraan bagi anak yang bekerja dan pencegahan kemiskinan melalui pendidikan pemberdayaan anak yang bekerja sebagai preferensi dari keadilan, maka perlu adanya solusi yang berwujud negara kesejahteraan yang disusun sedemikian rupa untuk mencegah kerusakan sosio-politik, terutama dalam persaingan global. Hal ini membutuhkan sumber daya yang beralih kepada pendidikan, peningkatan pendanaan pendidikan dan kondisi yang lebih kuat peningkatan SDM unggul anak akan memiliki keahlian yang unggul mengakibatkan meningkatnya produktivitas dan peningkatan ekonomi masyarakat dengan mendapatkan manfaat yang lebih terhadap pendidikan.

Oleh karena itu, perlunya peran negara dalam memberikan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyatnya. Intinya adalah tidak ada keadilan sosial tanpa intervensi kebijakan negara. Hal ini menunjukkan bahwa negara dengan kewenangan untuk menjangkau seluruh lapisan masyarakat dalam pemenuhan hak akses terhadap jaminan sosial mendasar sebab negara secara fundamental bertanggung jawab membrikan jaminan untuk kehidupan dan keberlangsungan hidup rakyatnya. Bahkan negara tidak boleh absen dalam menjamin

kehidupan yang layak bagi seluruh warga negara terutama dalam mendapatkan pendidikan.

Di dalam Mukaddimah Konstitusi jelas menyebutkan bahwa pemerintah negara Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia dengan berdasar kepada...serta dengan mewujudkan suatu keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.²²¹

Berdasarkan ketentuan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 di atas, menunjukkan bahwa tujuan yang diinginkan negara dalam konteks penyelenggaraan keadilan sosial, yaitu untuk cita-cita universal mencerdaskan kehidupan bangsa berdasarkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Cita-cita mencerdaskan kehidupan bangsa dijabarkan dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 28 C ayat (1) yang menegaskan bahwa setiap orang berhak atas pengembangan dirinya, berhak atas pendidikan dalam rangka peningkatan potensi dan kecerdasannya demi peningkatan kesejahteraan umat manusia.²²² Pendidikan yang layak pada hakikatnya dirujuk kepada tingkat kesejahteraan rakyat. Pemerataan kesejahteraan bagi umat manusia dapat terwujud melalui pemenuhan terhadap akses untuk memperoleh kebutuhan dasar dan pelayanan dasar dengan indikator yang bisa diukur adalah kualitas pemenuhan kebutuhan dan layanan dasar dalam hal ini hak pendidikan.

²²¹Lihat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

²²²Lihat Pasal 28 C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Hal ini menyuratkan bahwa pengentasan kemiskinan dan pemberdayaan anak-anak untuk keluar dari kemiskinan akan tercapai apabila permasalahan yang muncul dalam bidang pendidikan memerlukan kebijakan negara dan menjadikan pendidikan sebagai kunci mengurangi kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan. Maka fungsi kesejahteraan negara harus dijalankan dan diberikan negara kepada setiap warganya. Oleh sebab itu, diperlukan peranan negara yang mampu mendukung fungsi negara itu sendiri sebagai penyedia dan pendistribusi kesejahteraan bagi rakyatnya.

Sehingga intervensi yang dilakukan negara bisa mencakup intervensi positif dan negative. Intervensi positif terjadi jika negara bersedia menjalankan kewajibannya untuk menyediakan lapangan pekerjaan dan memberikan kehidupan yang layak bagi warganya. Kewajiban-kewajiban ini biasanya ditempatkan di bawah kategori hak-hak sosial dan ekonomi warga. Namun di sisi lain, intervensi negara juga bisa dipandang negative jika negara mengeluarkan berbagai regulasi yang membatasi hak-hak sipil dan politik warganya, misalnya melalui pembatasan hak warga untuk bebas dari tindak kekerasan dan rasa takut maupun menyuarakan pemikiran dan pendapatnya. Oleh sebab itu, penting bagi negara untuk memikirkan bagaimana keseimbangan dalam memberikan intervensi dalam hak kebijakan-kebijakan dalam memberikan intervensi dalam hak kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan. Negara yang ideal adalah negara yang mampu meminimalisir intervensi negatifnya dan memaksimalkan intervensi positifnya.²²³

²²³ Tanggung Jawab negara, Makmur Keliot, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Indonesia, Cetakan II, Juni 2016, hal 63.

Jika dikaitkan dengan penerapan konsep keadilan sosial dalam pemenuhan hak pendidikan bagi anak yang bekerja di Indonesia, kebijakan yang diambil pemerintah dalam bidang pendidikan dalam meningkatkan kesejahteraan rakyatnya melalui pemberian bantuan tunai baik melalui PIP atau PKH. Menurut penulis bukan kebijakan yang tepat. Terdapat beberapa efek yang muncul akibat pemberian kebijakan bantuan pendidikan tunai tidak berbanding lurus dengan peningkatan prestasi akademik dan non akademik peserta didik. Dari sisi ekonomi, pemberian bantuan tunai tidak memicu masyarakat tidak mampu untuk meningkatkan kualitas diri mereka agar mampu memperoleh pekerjaan yang layak. Selain itu, bantuan tersebut tidak menanggulangi kemiskinan justru hanya menjadikan masyarakat penerima bantuan pendidikan tersebut bersifat pasif dalam arti menanti bantuan dari pemerintah.

Sehingga mental masyarakat yang harus terbangun, melalui peningkatan produktivitas yang mampu memberdayakan potensi yang dimiliki secara penuh untuk memperoleh kehidupan yang lebih baik. Menurut Rosen upaya pemberian bantuan oleh negara bukan upaya untuk menegakkan keadilan, sehingga kebijakan pemerintah seyogyanya bersifat pemberdayaan dan bernilai investasi. Artinya program peningkatan kesejahteraan rakyat seharusnya yang bermotif menggerakkan masyarakat terutama dalam hal infrastruktur dan perbaikan SDM untuk meningkatkan potensi dari masyarakat yang pada akhirnya akan menghasilkan tenaga kerja yang lebih baik. Dengan adanya tenaga kerja yang lebih baik, maka roda ekonomi pun juga akan lebih mudah untuk diputar untuk memenuhi dan

meningkatkan kesejahteraan bagi seluruh lapisan masyarakat. Investasi sosial tersebut adalah dengan menyelenggarakan kesempatan yang lebih terbuka dan mudah dijangkau oleh masyarakat dalam upaya pemenuhan kebutuhan dasar termasuk akses terhadap pendidikan yang berkualitas.

Menurut analisis Moon dan Dixon tentang bagaimana negara mampu memberikan kesejahteraan tertinggi bagi rakyatnya,²²⁴ jawaban yang sesuai dengan realita di Indonesia adalah kemampuan dan kapasitas negara dalam mengeluarkan kebijakan untuk membaca potensi masyarakat agar bisa digerakkan untuk memperoleh hasil dalam bidang kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya, terutama gerakan menuntut keadilan bagi kelompok masyarakat termarginalkan dalam memperjuangkan hak-haknya terutama dalam pemenuhan hak pendidikan dalam meningkatkan kesejahteraan anak yang bekerja melalui program pendidikan yang mampu memberdayakan anak yang bekerja. Sehingga menjadi kewajiban pemerintah untuk membuat kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan pemenuhan keadilan dan kesejahteraan sosial.

C. Konsep Umum tentang Hak atas Pendidikan Anak Yang Bekerja

1. Pengertian Anak yang Bekerja

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dalam Pasal 1 angka 26 menyebutkan bahwa anak adalah setiap orang yang berumur dibawah 18 tahun.²²⁵ Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Pengesahan Konvensi ILO Nomor 182 mengenai

²²⁴ Moon, Bruce E dan Dixon William J, *Politic, the State and Basic Human Needs: A Cross National Study*, American Journal of Politic Science, Vol. 29 No 4.

²²⁵ Lihat Pasal 1 angka 26 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

pelanggaran dan Tindakan Segera Penghapusan Bentuk Pekerjaan Terburuk Bagi Anak dalam Pasal 1, yakni semua orang yang berusia di bawah 18 tahun.²²⁶

Pengertian anak juga dapat ditemukan dalam Undang-Undang Nomor Undang-Undang Nomor 4 tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak pada Pasal 1 angka 2 menyebutkan bahwa anak adalah seseorang yang belum mencapai usia 21 tahun dan belum kawin.²²⁷ Pengertian lain tentang anak adalah terdapat pada Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak Pasal 1 angka 1 mendefinisikan bahwa anak adalah seseorang yang belum berusia 18 tahun termasuk anak yang masih dalam kandungan,²²⁸ Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 angka 5 menyebutkan bahwa anak adalah setiap manusia yang berusia dibawah 18 tahun ke bawah dan belum menikah termasuk anak yang masih dalam kandungan apabila hal tersebut adalah demi kepentingannya,²²⁹

Merujuk pada Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor. Kep. 235 dalam Pasal 1 ayat (1) menyebutkan anak yaitu setiap orang yang berumur kurang dari 18 tahun. Menurut Konvensi

²²⁶ Lihat Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Pengesahan Konvensi ILO Nomor 182.

²²⁷ Lihat Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak.

²²⁸ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 35 tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

²²⁹ Lihat Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 angka 5 Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyebutkan bahwa anak adalah setiap manusia yang berusia di bawah 18 tahun.

PBB tentang Anak pada Pasal 47 menyebutkan bahwa anak adalah mereka yang berusia di bawah 18 tahun, kecuali berdasarkan undang-undang yang berlaku bagi anak ditentukan bahwa usia dewasa dicapai lebih awal.²³⁰

Berdasarkan beberapa definisi tersebut di atas, ditetapkan batas usia anak adalah di bawah 18 tahun. Berarti bahwa 18 tahun adalah usia minimum anak cakap dalam melakukan kegiatan hukum. Meski demikian, batas umur 18 tahun tidak mengurangi ketentuan batas umur dalam peraturan perundang-undangan lainnya, dan tidak pula mengurangi kemungkinan anak melakukan sejauh anak mempunyai kemampuan untuk itu berdasar hukum yang berlaku, termasuk dalam hal ini untuk melakukan perbuatan hukum dalam bentuk kontrak atau perjanjian kerja.²³¹

Menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dalam Pasal 68 melarang pengusaha untuk mempekerjakan anak, namun ketentuan tersebut tidak berlaku mutlak sebab di undang-undang yang sama menjelaskan pengecualian. Dalam Pasal 69 ayat (1) dan (2) mengatur bahwa ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68 dapat dikecualikan bagi anak usia 13-15 tahun untuk bekerja sepanjang melakukan pekerjaan ringan dan tidak mengganggu kesehatan, fisik, mental dan sosial. Pasal 70 ayat (2) bahwa anak usia paling sedikit 14 tahun dapat melakukan pekerjaan yang merupakan bagian dari kurikulum pendidikan dan pelatihan yang disahkan oleh pejabat yang berwenang serta Pasal 71 ayat (1) bahwa

²³⁰ Pasal 1 KHA PBB Tahun 1989.

²³¹ Arief Gosita, Masalah Perlindungan Anak, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2001, hlm. 10.

anak dapat melakukan pekerjaan untuk meningkatkan bakat dan minatnya, penentuan usia kerja diatur dalam Keputusan Menteri

Berdasarkan ketentuan di atas, maka pada prinsipnya anak dibolehkan untuk bekerja yaitu usia 13-15 tahun untuk jenis pekerjaan ringan dan tidak membahayakan kesehatan fisik, moral dan sosial anak. Namun menurut peneliti terdapat ketidak konsistenan dalam penetapan usia kerja bagi anak sehingga menimbulkan ketidakpastian serta menjadi celah munculnya tindakan diskriminasi baik langsung atau tidak. Oleh karena itu, seyogyanya memperhatikan ketentuan dalam Kovensi ILO Nomor 138 Tahun 1973 yang menetapkan usia kerja minimal 15 tahun sehingga usia minimal yang dianjurkan 15 tahun.

Jadi menurut hemat penulis pengecualian usia wajib kerja adalah minimal 15-17 tahun dengan pertimbangan bahwa usia 15 tahun anak sudah menuntaskan pendidikan dasar berdasarkan ketentuan dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang menetapkan bahwa setiap warga negara berusia 7-15 tahun wajib mengikuti pendidikan dasar belajarnya, kemudian di Indonesia kategori batas usia layak untuk bekerja adalah usia 15-64 tahun. Hal tersebut juga didasarkan atas Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 tahun 2001 tentang Penanggulangan Pekerja Anak dalam Pasal 14, bahwa anak adalah laki-laki atau perempuan yang berusia 15 tahun ke bawah.²³² Selain itu, dalam konteks psikologi anak ditetapkan bahwa usia 15 tahun ke atas sudah melewati vase

²³² Lihat Pasal 14 Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 tahun 2001 tentang Penanggulangan Pekerja Anak

bermain sehingga hal itu yang mendasari penetapan batas usia 15 tahun adalah usia minimum wajib belajar.

Atas dasar argument tersebut, maka seharusnya pemerintah lebih konsiste dalam menetapkan batasan usia kerja minimum yaitu 15 tahun, agar tidak terjadi tumpang tindih dalam program dan kegiatan penanganan pekerja anak dan juga penanganan anak tidak sekolah yang semakin gencar diperjuangkan oleh pemerintah bahkan pemerintah menargetkan tahun 2022 Indonesia bebas pekerja anak. Untuk itu, maka Kemen PPPA RI berkomitmen menanggulangi pekerja anak usia di bawah 15 tahun menuju Indonesia bebas pekerja anak tahun 2022.

Dengan demikian, peneliti mendefinisikan anak yang bekerja adalah setiap anak baik laki-laki maupun perempuan yang berusia minimal 15-18 tahun yang bekerja pada jenis pekerjaan ringan terikat dalam hubungan kerja yang jelas, tidak membahayakan kesehatan fisik, mental, sosial dan moral anak dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lainnya dan berhak memperoleh perlakuan yang sama tanpa diskriminasi, dan senantiasa tunduk pada ketentuan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, Keputusan Menteri Ketenagakerjaan, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM dan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak.²³³ Dengan demikian, hukum berlaku secara umum, termasuk di dalamnya anak yang bekerja karena faktor ekonomi menyebabkan harus bekerja namun hak dasarnya tetap

²³³ Lihat Pasal 69 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

harus dipenuhi yakni hak untuk tumbuh kembang melalui proses pendidikan.

2. Perjanjian Kerja

Dalam Pasal 28B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.²³⁴ Demikian pula dalam KHA menegaskan bahwa setiap anak dalam kondisi apapun dan dengan alasan apapun anak yang dibawah umur 18 tahun harus mendapatkan hak-hak mereka sepenuhnya.²³⁵ Maka dapat dipastikan bahwa anak memiliki hak konstitusional dari negara dan wajib menjamin dan melindungi pemenuhan hak anak yang merupakan bagian dari HAM.

Seiring dengan berkurangnya peluang dan menurunnya penghasilan keluarga akibat kemiskinan menyebabkan orang tua tidak mampu memenuhi kebutuhan keluarga secara rutin apalagi munculnya pandemic global yang berkontribusi pada meningkatkan kemiskinan. Salah satu kelompok masyarakat yang ikut terdampak pandemic covid 19 adalah keluarga tidak mampu. Akibat tuntutan ekonomi yang mendesak menyebabkan anak harus bekerja membantu perekonomian keluarga. Maraknya anak-anak yang terlibat dalam sebuah lembaga atau badan untuk melakukan suatu pekerjaan, memerlukan perlindungan yang mendasar akan hak-haknya sebagaimana telah diatur dalam konsitusi dan peraturan perundang-undangan nasional, diantaranya jaminan perlindungan dalam Undang-Undang Nomor 13

²³⁴ Lihat Pasal 28B UUD NRI Tahun 1945.

²³⁵ Lihat Pasal 47 KHA PBB 1989.

Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan kewajiban bagi pengusaha yang mempekerjakan anak, tentunya harus ada tindakan hukum yang dilakukan berupa perjanjian antara pekerja atau kontrak kerja.

Perjanjian kerja atau yang dalam bahasa Belanda disebut *Arbeidsoverenkoms*, memiliki beberapa pengertian. Pasal 1601 KUHPdt mencantumkan bahwa perjanjian kerja adalah suatu perjanjian dimana pihak kesatu mengikatkan dirinya untuk di bawah perintah pihak yang lain untuk suatu waktu tertentu melakukan pekerjaan dengan menerima upah.²³⁶

Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan menyebutkan bahwa perjanjian kerja adalah perjanjian antara pekerja dan pengusaha atau pemberi kerja yang memuat syarat-syarat kerja hak dan kewajiban kedua belah pihak.²³⁷ Perjanjian kerja pada dasarnya harus memuat pula ketentuan-ketentuan yang berkenaan dengan syarat sah adanya perjanjian yang menimbulkan hubungan kerja, yaitu hak dan kewajiban buruh serta hak dan kewajiban majikan.

Selanjutnya Pasal 1313 KUHPdata menyatakan bahwa perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih lainnya.²³⁸ Selain pengertian normatif tersebut, perjanjian kerja adalah perjanjian antara seorang buruh dengan majikan, perjanjian mana ditandai oleh ciri-ciri adanya suatu upah atau gaji tertentu yang diperjanjikan dan adanya

²³⁶ Lihat Pasal 1601 KUHPdata

²³⁷ Lihat Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

²³⁸ Lihat Pasal 1313 KUHPdata.

suatu hubungan berdasarkan mana pihak yang satu (majikan) berhak memberikan perintah-perintah yang harus ditaati oleh pihak yang lain (buruh).

3. Keabsahan Perjanjian Kerja Anak

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan sebagai payung hukum perlindungan hukum kegiatan ketenagakerjaan di Indonesia menyebutkan dalam Pasal 1 angka 26 bahwa anak adalah setiap orang yang berumur di bawah 18 tahun.²³⁹ Sehingga anak yang di bawah umur 18 tahun tidak dapat dikatakan cakap hukum untuk melakukan perbuatan yang dilakukannya belum mencapai kriteria perbuatan atau tindakan hukum dan perbuatan yang dilakukannya belum mencapai kriteria perbuatan atau tindakan hukum sebagaimana menjadi syarat sah adanya perjanjian menurut Pasal 1320 KUHPerdata terutama mensyaratkan kecakapan/kemampuan.²⁴⁰

Kecakapan/kemampuan kedua belah pihak yang membuat perjanjian jika yang bersangkutan telah cukup umur. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan Pasal 1 angka 26 memberikan batasan umur minimal yakni 18 tahun.²⁴¹ Akibat tidak dipenuhi syarat kecakapan maka perjanjian yang dibuat dinyatakan batal demi hukum artinya perjanjian tersebut dianggap tidak pernah ada.

Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dijelaskan dalam Pasal 68 bahwa pengusaha dilarang

²³⁹ Lihat Pasal 1 angka 26 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

²⁴⁰ Lihat Pasal 1330 KUHPerdata huruf a

²⁴¹ Lihat Pasal 1 angka 26 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

mempekerjakan anak dalam keadaan apapun dan dengan alasan apapun.²⁴² Namun dalam upaya untuk memberikan pendidikan dan pelatihan pengusaha boleh mempekerjakan anak dengan ketentuan sebagaimana yang ditetapkan dalam Pasal 69 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketengakerjaan dimana ada pengecualian bagi anak usia 13-15 tahun boleh dipekerjakan dengan syarat ijin tertulis dari orang tua dan bekerja maksimum tiga jam perharinya.²⁴³

Dengan demikian, hubungan hukum kerja yang terjalin antara anak dan badan atau lembaga tersebut diwakili oleh orang tua atau walinya berdasarkan perjanjian kerja karena anak masih belum dapat melakukan perbuatan untuk melakukan perbuatan hukum. Hal ini disebabkan anak dikategorikan sebagai orang yang belum cakap untuk melakukan perbuatan hukum. Pasal 52 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang menyebutkan bahwa perjanjian kerja dibuat atas dasar:²⁴⁴

- 1) Kesepakatan kedua belah pihak
- 2) Kemampuan atau kecakapan melakukan perbuatan hukum
- 3) Adanya pekerjaan yang diperjanjikan
- 4) Pekerjaan yang dijanjikan tidak boleh bertentangan dengan ketertiban umum, kesusilaan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

²⁴² Lihat Pasal 68 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

²⁴³ Lihat Pasal 69 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

²⁴⁴ Lihat Pasal 52 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

Sedangkan untuk anak yang bekerja kesepakatan para pihak yang lazim disebut kesepakatan bagi yang mengikatkan dirinya maksudnya bahwa pihak-pihak yang mengadakan perjanjian kerja diwakili oleh orang tua/walinya sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 69 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang memuat syarat-syarat kerja yang harus dipenuhi oleh perusahaan yang mempekerjakan anak usia 13-15 tahun diantaranya harus ada ijin tertulis orang tua/walinya. Pihak pekerja (anak) melalui orang tua/walinya menerima pekerjaan yang ditawarkan, dan pihak pengusaha menerima pekerja tersebut untuk dipekerjakan.

Untuk itu dapat disimpulkan bahwa suatu perjanjian kerja yang terjadi antara anak dengan pengusaha berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan dianggap sah asalkan sesuai dengan ketentuan undang-undang dan tidak melanggar norma kesusilaan dan ketertiban umum. Atas perjanjian tersebut merupakan perjanjian yang dinyatakan mengikat sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya.

A. Hakikat Pendidikan Dasar

Pendidikan dasar menurut Pasal 17 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional mendefinisikan bahwa pendidikan dasar merupakan jenjang pendidikan yang melandasi jenjang pendidikan menengah. Pendidikan dasar berbentuk Sekolah Dasar/SD dan Madrasah Ibtidaiyyah/MI atau bentuk lain yang sederajat serta Sekolah Menengah Pertama/SMP dan Madrasah Tsanawiyah (MTs), atau bentuk lain yang sederajat.²⁴⁵

²⁴⁵ Lihat Pasal 17 ayat (10) dan (20) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Pemenuhan hak pendidikan dasar pada dasarnya merupakan hak seluruh warga negara yang berusia 7-15 tahun sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional bahwa setiap warga negara yang berusia 7-15 tahun wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.²⁴⁶ Selain itu, merujuk pada ketentuan dalam Pasal 13 ayat (2) huruf a Kovenan Ekosob menegaskan bahwa pendidikan dasar harus diwajibkan dan tersedia secara cuma-cuma bagi semua orang.

Dengan demikian, dipahami bahwa hakikat dari pendidikan dasar sebagaimana ketentuan di atas merupakan hak yang paling mendasar bagi setiap orang lebih khusus bagi setiap anak dan membutuhkan kewajiban pemerintah berkaitan dengan tanggung jawab pembiayaan pendidikan dalam mengurangi kesenjangan antara kaya dan miskin dalam mendapat akses yang sama atas pendidikan dasar yang tersedia gratis dan wajib untuk semua anak. Sehingga disadari sepenuhnya bahwa setiap anak yang lahir normal berpotensi menjadi cerdas. Dengan kecerdasan itu, anak akan mengaktualisasikan dirinya di tengah-tengah masyarakat. Orang cerdas akan memberikan kontribusi memajukan umat manusia. Karya dan pandangan-pandangannya yang ilmiah akan mampu membebaskan manusia dari belenggu kebodohan dan ketertinggalan menuju tatanan hidup yang lebih baik dan beradab.

Pada umumnya setiap anak yang lahir dengan rasa ingin tahu, rasa ingin tahu itu tidak pernah terpuaskan, karena memang Tuhan membekali diri manusia dengan seperangkat alat yang berguna untuk memecahkan berbagai rasa keingintahuan tersebut.

²⁴⁶ Lihat Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Menurut Paul Chauchard menemukan bahwa pada diri manusia ada suatu kemampuan otak yang kodrati untuk melaksanakan refleksi kebebasan, namun kemampuan kodrati itu hanya akan berkembang apabila dibudayakan melalui lingkungan. Lebih lanjut, Chauchard menyebutkan apabila seorang anak tidak mengadakan kontak dengan manusia lain, maka kemampuan otak yang kodrati akan hilang hal ini berarti anak tersebut tidak memiliki kesiapsiagaan intelektual untuk menjadi manusia yang bermartabat.²⁴⁷

Kajian kondisi yang didukung data empiric tersebut mendorong perlunya peningkatan kualitas pendidikan di Indonesia sejak uisa dini, secara menyeluruh dan tersistematis, mulai dari peninjauan ulang kurikulum untuk semua jenjang pendidikan, peningkatan kualitas pendidik dan tenaga kependidikan serta peningkatan kualitas standar lainnya.

Oleh karena itu, subtansi pemenuhan hak pendidikan dasar bagi setiap anak merupakan tanggung jawab negara yang harus memastikan bahwa pendidikan dasar harus wajib dibuat tersedia cuma-cuma dan dapat diakses secara bertahap dan menjadi kewajiban negara berdasarkan ketentuan dalam Kovenan Ekosob yang membebaskan kewajiban positif kepada negara peserta untu melaksanakan secara komprehensif baik untuk memenuhi, melindungi maupun mengormati hak atas pendidikan dasar secara maksimal sumber daya yang ada. Sehingga dalam konsep hukum HAM pemenuhan hak pendidikan dasar mencakup ketersediaan lembaga, aksebilitas, akseptabilitas, dan adaptabilitas merupakan indikator yang harus dikondisikan pemenuhannya secara

²⁴⁷ Moore, B.N. dan parker, R, *Critical Thinking Evaluating Claims and Arguments in Everyday Life* Mountain View, Ca: Mayfield Publishing Company, 1986, hal 131.

bertahap untuk dicapai dan ditingkatkan pemenuhannya dalam bidang pendidikan.²⁴⁸

Sejalan dengan ketentuan dalam kovenan Ekosob, Pemerintah Indonesia menyelenggarakan wajib belajar pendidikan dasar 12 tahun sebagai salah satu program yang pro rakyat dalam mewujudkan amanat yang tertuang dalam DUHAM, Kovenan Ekosob, maupun UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu, di dalam pelaksanaannya, setiap anak memiliki kesempatan yang sama untuk dapat mengenyam pendidikan dasar yang bersifat wajib dan cuma-cuma yang berkualitas.

Dalam pelaksanaan pendidikan dasar 12 tahun sebagai salah satu hak anak yang harus dilindungi pemenuhannya. Pemerintah Indonesia menetapkan empat strategi dasar pembangunan di bidang pendidikan, yaitu:²⁴⁹

1. Pemerataan kesempatan bagi seluruh rakyat Indonesia untuk memperoleh pendidikan, baik dalam jalur pendidikan sekolah maupun jalur pendidikan luar sekolah
2. Relevansi atau keterkaitan antara pendidikan dengan kebutuhan kemajuan pembangunan di segala bidang kehidupan
3. Peningkatan kualitas pendidikan yang ditunjang oleh upaya peningkatan kualitas tenaga, sarana dan prasarana pendidikan dengan kebutuhan kemajuan pembangunan
4. Efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pendidikan. Penyelenggaraan pendidikan dasar harus menjadi pilar utama, karena melalui pendidikan dasar yang baik dan berkualitas, dapat

²⁴⁸ Lihat Komentar Umum Komite Hak Ekosob Nomor 13 Tahun 2009.

²⁴⁹ Mohammad Ali, Pendidikan Untuk Pembangunan Nasional, Grasindo, Jakarta, 2009, hal 18.

diharapkan akan menghasilkan sumber daya manusia (SDM) yang nantinya berperan pada berbagai bidang kehidupan berbangsa dan bernegara.

Empat strategi dasar pembangunan dibidang pendidikan merupakan upaya dalam memenuhi hak anak atas pendidikan dasar. Oleh karena itu, dalam pelaksanaannya dibutuhkan kerja sama antara pemerintah pusat dan provinsi sebagai pihak yang mewakili negara dalam melaksanakan kewajiban-kewajiban dalam rangka memenuhi hak setiap warga negara atas pendidikan.²⁵⁰

Meskipun secara faktual, belum meratanya akses terhadap pendidikan dasar sebagaimana ketentuan dalam Komentor Umum Komite Nomor 13 Tahun 1999, dimana mengharuskan lembaga pendidikan yaitu sekolah dapat diakses oleh setiap anak, tanpa adanya kesulitan. Namun karena faktor ekonomi orang tua menjadi salah satu hal yang seringkali menjadi penghambat bagi siswa yang kurang mampu dari segi ekonomi untuk dapat mengakses pendidikan, diperparah dengan maraknya gejaa privatisasi pendidikan dan aspirasi atas pendidikan yang berkualitas, berdampak pada peningkatan kecenderungan dalam masyarakat untuk mendirikan sekolah yang mahal dan menjanjikan mutu. Kenyataannya ini membuat hanya sekelompok masyarakat saja yang mampu menjangkau dan pendidikan yang mahal dan menjanjikan mutu serta sarana dan prasarana pendidikan yang memadai. Pada akhirnya, beberapa masalah tersebut berdampak pada tingginya angka putus sekolah dan anak-anak memilih untuk bekerja dengan terabaikannya hak pendidikan dasarnya.

²⁵⁰ Ibid, hal 20.

E. Landasan Hukum Pemenuhan Hak Pendidikan Anak dalam Peraturan Perundang-Undangan Nasional

1. UUD NRI Tahun 1945

Konsep HAM dalam bidang pendidikan tercermin dalam Mukaddimah UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa pemerintah Indonesia bertugas untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Para pendiri bangsa telah menyadari bahwa pendidikan merupakan akses kepada kehidupan bangsa yang cerdas dan bermartabat, oleh karena itu pendidikan selain itu mencerdaskan kehidupan bangsa, untuk memajukan hak asasi manusia di Indonesia, pendidikan juga menjadi alat yang penting untuk memajukan pengetahuan, serta harkat dan martabat bangsa Indonesia.

Atas amanah pendiri bangsa dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945, maka upaya untuk mencerdaskan bangsa melalui pendidikan menjadi suatu kewajiban yang harus diemban oleh negara kepada rakyatnya. Tanggung jawab negara dalam mencerdaskan bangsa dijabarkan dalam pasal-pasal dalam UUD NRI Tahun 1945, sebagaimana tertuang di dalam:²⁵¹

- a) Pasal 28B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi bahwa setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.²⁵²

C Pasal 28C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan

²⁵¹ Lihat UUD NRI Tahun 1945.

²⁵² Lihat Pasal 28B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

kebutuhan dasarnya, berhak mendapatkan pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.

- b) Pasal 28 E ayat (1) bahwa setiap orang bebas memilih pendidikan
- c) Pasal 31 ayat (1) yang menyatakan bahwa setiap warga negara berhak mendapat pendidikan.
- d) Pasal 31 Ayat (2) pasal ini menyatakan bahwa setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya
- e) Pasal 31 ayat (3) pasal ini menyatakan bahwa pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang- undang
- f) Pasal 31 ayat (4) pasal ini menyatakan bahwa negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari APBN dan APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.²⁵³
- g) Pasal 31 ayat (4) pasal ini menyatakan bahwa negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari APBN dan APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.²⁵⁴

²⁵³ Lihat Pasal 31 ayat (1),(2),(3) dan (4) UUD NRI Tahun 1945 Amandmen IV.

²⁵⁴ Lihat Pasal 31 ayat (1),(2),(3) dan (4) UUD NRI Tahun 1945 Amandmen IV.

- h) Pasal 31 ayat (5) bahwa pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

Ketentuan dalam pasal-pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 di atas, pada dasarnya telah memberikan landasan konstitusional bahwa pendidikan merupakan hak setiap orang tanpa terkecuali termasuk bagi anak. Hak konstitusional atas pendidikan kemudian dijamin implementasinya dalam hukum nasional yang kemudian dituangkan secara konkrit dalam peraturan perundang-undangan nasional yang memberi jaminan kepada anak Indonesia untuk mendapatkan hak pendidikan.

2. Peraturan Perundang-Undangan Nasional

Hak atas pendidikan sebagai hak konstitusional setiap orang terkhusus bagi anak dijabarkan lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan nasional diantaranya:

- a) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM dalam Pasal 60 ayat (1) yang berbunyi bahwa setiap anak berhak memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka pengembangan pribadinya.²⁵⁵
- b) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1950 dalam Pasal 6 ayat (1) menegaskan bahwa jenis pendidikan dan pengajaran yang diatur terdiri dari pendidikan dan pengajaran taman kanak-kanak, pendidikan dan pengajaran rendah, pendidikan dan pengajaran menengah, serta pendidikan dan pengajaran tinggi Selain itu,

²⁵⁵ Lihat Pasal 60 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM

diatur juga bahwa pendidikan dan pengajaran luar biasa diberikan dengan khusus untuk mereka yang membutuhkan, termasuk ketentuan mengenai kewajiban belajar, pendirian sekolah, dan pengawasan serta pemeliharaan pendidikan dan pengajaran.²⁵⁶

- c) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1988 tentang Sistem Pendidikan Nasional mengatur bahwa penyelenggaraan pendidikan dilaksanakan melalui dua jalur yaitu pendidikan sekolah dan pendidikan luar sekolah. Kemudian pasca diubah maka pendidikan menjadi tiga jalur yaitu pendidikan formal, pendidikan informal dan pendidikan non formal.
- d) Pasca diubah dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, maka dalam rangka menguatkan hak pendidikan sebagaimana diatur dalam pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945 yang memberi jaminan bahwa pendidikan merupakan hak setiap warga negara Indonesia untuk mendapatkan pendidikan. Akses kepada pendidikan dituangkan secara konkrit dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dalam:²⁵⁷
- 1) Pasal 5 ayat (1) menyebutkan bahwa setiap orang berhak atas pendidikan yang bermutu
 - 2) Pasal 5 ayat (2) bahwa warga negara yang memiliki kelainan fisik, emosional, mental, intelektual, dan/atau sosial berhak memperoleh pendidikan khusus.

²⁵⁶ Lihat Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1950.

²⁵⁷ Lihat Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

- 3) Pasal 5 ayat (3) bahwa warga negara di daerah terpencil atau terbelakang serta masyarakat adat yang terpencil berhak memperoleh pendidikan layanan khusus.
 - 4) Pasal 5 ayat (4) bahwa warga negara yang memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa berhak memperoleh pendidikan khusus
 - 5) Pasal 5 ayat (5) bahwa setiap warga negara berhak mendapatkan kesempatan meningkatkan pendidikan sepanjang hayat.
 - 6) Pasal 6 ayat (1) setiap warga negara berusia 7-15 tahun wajib mengikuti pendidikan dasar.
 - 7) Pasal 11 ayat (1) disebutkan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi.
 - 8) Pasal 11 ayat (2) disebutkan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah wajib menjamin tersedianya anggaran guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia 7-15 tahun.
 - 9) Pasal 49 disebutkan bahwa dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan 20 persen dari APBN pada sektor pendidikan dan minimal 20 persen dari APBD.
- e) Dalam rangka menjamin partisipasi anak dalam pendidikan. Pemerintah meratifikasi Konvensi ILO Nomor 138 Tahun 1979 dan Konvensi ILO 182 dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun

2000 tentang Batas Usia Minimum Diperbolehkan Bekerja adalah 15 tahun, dan Penghapusan Mempekerjakan Anak Pada Jenis Pekerjaan Terburuk.

- f) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan Pasal 68, 69, 70, 72 dan 74 mengatur secara tegas larangan mempekerjakan anak kecuali yang dibolehkan dalam ketentuan dengan beberapa persyaratan yang harus dipenuhi oleh pihak pengusaha.
- g) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan Konvensi Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya dalam Pasal 13 dan 14 menegaskan bahwa pendidikan dasar harus tersedia dan diwajibkan tanpa memungut biaya, menjadi kewajiban pemerintah dan pemerintah daerah untuk membiayai pendidikan dasar.
- h) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak mengatur mengenai hak anak atas pendidikan dalam Pasal 9 ayat (1) bahwa setiap anak berhak memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka pengembangan pribadinya dan tingkat kecerdasannya sesuai dengan bakat dan minatnya.²⁵⁸
- i) Terkait pembiayaan pendidikan dalam rangka pemerataan pendidikan bagi seluruh warga negara terutama hak atas akses pendidikan bermutu bagi setiap warga negara maka diterbitkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, sebagai dasar hukum penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional

²⁵⁸ Lihat Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak.

(RPJMN 2018-2023), ditetapkan bahwa untuk mencapai SDM yang berkualitas dari keluaran secara berkesinambungan mulai dari pendidikan dasar sampai pendidikan tinggi maka pembangunan pendidikan difokuskan pada mutu dan akses.²⁵⁹

- j) Selanjutnya, dalam mengefektifkan pembiayaan pendidikan di tingkat daerah, maka melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 13 ayat (1) huruf f mengatur tentang urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi adalah penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia yang potensial.²⁶⁰
- k) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak Pasal 9 ayat (1) bahwa setiap anak berhak memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka pengembangan pribadinya dan tingkat kecerdasannya sesuai dengan minat dan bakatnya. Pasal 48 menyebutkan bahwa pemerintah wajib menyelenggarakan pendidikan dasar minimal 9 tahun untuk semua anak. Pasal 49 bahwa pemerintah, pemerintah daerah dan orang tua wajib memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada anak untuk memperoleh pendidikan. Pasal 55 bahwa pemerintah bertanggungjawab untuk memberikan biaya pendidikan dan/atau bantuan cuma-cuma atau pelayanan khusus

²⁵⁹ Sumber data dari Dirjen Pendidikan Tinggi Kementerian Pendidikan Nasional.

²⁶⁰ Lihat Pasal 13 ayat 91) huruf (f) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

bagi anak keluarga kurang mampu, anak terlantar, dan anak yang bertempat tinggal di daerah terpencil.

l) Selanjutnya diterbitkan sejumlah peraturan pemerintah di bidang pendidikan diantaranya:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 sebagai perubahan dari Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar serta Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal (SPM)
3. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/ Kota.

m) Kemudian ditindak lanjuti dalam bentuk Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990 tentang Ratifikasi KHA PBB Tahun 1989 dalam Pasal 28 bahwa setiap anak berhak mendapatkan pendidikan yang berkualitas, pendidikan perlu tersedia gratis, pendidikan menengah dapat diakses, dan anak didorong untuk menempuh pendidikan hingga ke tingkat tinggi yang dimungkinkan. m. Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah 2015-2019 terkait pelaksanaan Wajib Belajar 12 Tahun , Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2016 tentang Gerakan Nasional Penuntasan Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 tahun dan pemberantasan buta aksara, Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Program Simpanan Keluarga Sejahtera, Program

Indonesia Pintar dan Program Indonesia Sehat untuk Membangun Keluarga Produktif.

- n) Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 80 Tahun 2013 tentang Pendidikan Menengah dan Universal (PMU), Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah, Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 11 Tahun 2019 tentang Prioritas Pembangunan Dana Desa Tahun 2020.
- o) Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 2 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pendidikan, Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 2 Tahun 2017 tentang Wajib Belajar Pendidikan Menengah, Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 1 Tahun 2019 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Sulawesi Selatan Tahun 2018-2023 dengan sasaran pokok adalah peningkatan SDM Sul-SeL dan Akses, Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 4 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Gratis

Berdasarkan pada beberapa ketentuan yang ada dalam peraturan perundang-undangan di atas, menunjukkan bahwa semua anak berhak untuk mendapatkan layanan pendidikan. Anak yang bekerja merupakan

bagian dari anak Indonesia sehingga anak yang bekerja mempunyai hak akses untuk memperoleh pendidikan. Sebagaimana ditegaskan dalam KHA PBB Tahun 1989 bahwa hak anak adalah HAM untuk anak. Terdapat delapan kluster hak anak yang dijamin dalam KHA, salah satunya adalah hak atas pendidikan sebagai kluster ketujuh, yang memastikan hak anak atas pendidikan, beristirahat, berekreasi, dan kegiatan budaya dan seni.

Hukum internasional yang secara khusus mengatur mengenai hak anak yang telah diratifikasi oleh Indonesia melalui Kepres Nomor 36 Tahun 1990. Maka anak yang bekerja dapat memperoleh layanan pendidikan sebab anak yang bekerja adalah anak yang berusia antara 7-18 tahun. Sehingga merujuk pada kluster prinsip ketujuh KHA yang memastikan semua anak berusia di bawah 18 tahun berhak atas pendidikan.

Selain itu, dalam KHA disebutkan bahwa salah satu prinsip yang terkandung di dalamnya adalah kepentingan terbaik bagi anak, yaitu setiap anak berhak untuk mendapatkan yang terbaik bagi dirinya. Dalam masalah kesempatan untuk memperoleh pendidikan anak yang bekerja juga berhak mendapatkan layanan terbaik dalam pendidikan. Layanan terbaik dalam pendidikan untuk anak yang bekerja tentunya merupakan layanan yang tepat, sesuai untuk kondisi anak yang bekerja dan mampu memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi anak yang bekerja, yaitu agar anak yang bekerja dapat mampu untuk

mengembangkan potensi yang ada dalam dirinya yakni otak, emosi, fisik dan spiritual.²⁶¹

Pendidikan sebagai sebuah hak menimbulkan konsekuensi suatu kewajiban yang harus diikuti. Salah satu komponen warga negara yang wajib untuk mengikuti pendidikan dasar adalah anak.²⁶² sehingga penyelenggaraan pendidikan dasar yang diprioritaskan bagi anak yang bekerja menjadi tanggung jawab pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat untuk membiayainya.²⁶³

Pendidikan dasar wajib dimaksudkan untuk menjamin pemerataan kesempatan, peningkatan mutu serta relevansi dan efisiensi manajemen pendidikan untuk menghadapi tantangan sesuai dengan tuntutan perubahan kehidupan loka, nasional dan global sehingga perlu dilakukan pembaharuan pendidikan secara terencana, terarah, dan berkesinambungan.

Dalam melaksanakan pendidikan dengan baik, maka setiap warga negara terutama dalam hal ini anak mempunyai hak yang sama atas pendidikan. Secara universal tujuan pendidikan anak diatur secara rinci dalam Konvensi Hak Anak (KHA) PBB dalam Pasal 29 ayat (1) yang menegaskan bahwa pendidikan anak seharusnya ditujukan kepada:²⁶⁴

²⁶¹H. Sri Buwono, Suatu Pendekatan Sosialisasi dan Advokasi Penuntasan Wajib Belajar 9 Tahun di Kabupaten Kubu Raya, Jurnal Pendidikan Sosiologi dan Humaniora, Volume 2, No.2 Oktober 2011, hal 12.

²⁶²Lihat Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

²⁶³ Lihat Pasal 49 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

²⁶⁴ Lihat Pasal 29 ayat (1) KHA PBB Tahun 1989.

- 1) Pengembangan kepribadian, bakat dan kemampuan mental psikis anak bagi pengembangan kemampuan mereka sepenuhnya.
- 2) Mengembangkan penghormatan terhadap HAM dan kebebasan dasar bagi prinsip-prinsip yang tertera atau dinyatakan dalam piagam PBB
- 3) Mengembangkan penghormatan anak-anak terhadap orang tua, identitas kebudayannya, bahasa, dan nilai-nilainya sendiri, serta bagi nilai-nilai nasional negaranya tempat dimana anak itu hidup, atau terhadap negara dimana anak itu berasal dan peradaban-peradaban yang berbeda dari yang dimilikinya.
- 4) Menyiapkan anak untuk hidup secara tanggung jawab dalam masyarakat yang bebas, dengan semangat saling memahami, perdamaian, toleransi dan kesamaan jenis kelamin, dan persahabatan diantara semua orang, etnis, kelompok bangsa dan agama serta orang-orang dari asal usul asli.
- 5) Mengembangkan penghormatan terhadap lingkungan alam.

Atas ketentuan dalam Konvensi tersebut di atas, maka konsensus umum yang diterima terkait tujuan dan sasaran utama atas hak atas pendidikan bagi anak yaitu:²⁶⁵

- 1) Pendidikan dapat memungkinkan seorang anak dapat mengembangkan kepribadian dan martabatnya secara bebas.
- 2) Pendidikan memungkinkan seorang anak untuk berpartisipasi secara efektif dalam sebuah masyarakat yang bebas dengan

²⁶⁵ Ihsan Yasin Limpo, op.,cit, hal 57

semangat saling menghargai, saling toleran terhadap kebudayaan, peradaban serta agama lain.

- 3) Pendidikan mengembangkan penghormatan anak terhadap orang tua, terhadap nilai-nilai nasional bangsanya, dan terhadap lingkungan alam.
- 4) Pendidikan mengembangkan penghormatan anak terhadap HAM, kebebasan dasar dan perdamaian. Pentingnya kemajuan pendidikan dalam suatu negara sangatlah penting mengingat pendidikan merupakan salah satu alat penting untuk memajukan HAM.

Pentingnya pendidikan bagi anak, selain untuk mencerdaskan anak juga untuk memajukan hak asasi anak Indonesia, pendidikan juga akan menjadi alat penting bagi anak untuk memajukan bangsa serta harkat dan martabat bangsa. Begitu urgennya pendidikan bagi anak, maka Organisasi Buruh Internasional (ILO) menghubungkan batas umur menyelesaikan wajib belajar dengan umur minimum untuk bekerja. Tahun 1921 ILO menetapkan Konvensi ILO Nomor 10 melarang mempekerjakan anak berusia sekolah dan menetapkan umur minimum untuk bekerja yaitu 14 tahun.²⁶⁶ Ditambahkan tahun 1945, bahwa kehadiran di sekolah adalah wajib hingga berusia lebih rendah dari 16 tahun. Selanjutnya Konvensi ILO 138 tahun 1973 tentang Usia Minimum untuk Diperbolehkan Bekerja mewajibkan semua negara yang menjadi pihak dalam konvensi tersebut untuk menentukan batas minimum resmi.²⁶⁷

²⁶⁶ Lihat Konvensi ILO Nomor 10 Tahun 1921.

²⁶⁷ Lihat Pasal 15 Konvensi ILO 138 Tahun 1973 tentang Batas Usia Minimum Diperbolehkan Bekerja.

Dalam implementasinya, sedikit negara yang menetapkan usia 16 tahun sebagai usia minimum, mayoritas negara memandatkan usia 14-15 tahun sebagai lamanya wajib belajar secara resmi, termasuk di dalamnya adalah Pemerintah Indonesia yang memandatkan usia wajib belajar secara resmi adalah 15 tahun. Perbedaan mandat mengenai ketentuan umur resmi tiap negara mencerminkan kemauan atau pun kemampuan dari tiap negara yang berkaitan dengan pendidikan gratis dan wajib yang menimbulkan konsekuensi pada pembiayaan pendidikan yang harus ditanggung oleh negara.

Kondisi real yang terjadi adalah masih meningkatkan angka kemiskinan tiap negara termasuk di Indonesia, sehingga sekolah tetap tidak akan efektif dan berpotensi anak dari keluarga tidak mampu untuk tidak dapat melanjutkan pendidikan ke jenjang berikutnya sehingga perburuhan anak tidak akan dihentikan. Padahal idealnya semakin memperpanjang usia wajib belajar secara otomatis akan meminimalisir keterlibatan anak dalam konsep perburuhan, bahkan dapat memerangi tenaga kerja anak dan pernikahan anak.

Akan tetapi, perbedaan rentang usia dan waktu belajar tiap negara mencerminkan kemampuan ekonomi setiap negara serta struktur demografinya, negara yang memiliki rentang waktu yang pendek seperti Bangladesh, Laos, Nepal, dan Vietnam memiliki hambatan keuangan. Sementara negara-negara Eropa Barat kecenderungan memperpanjang usia wajib sekolah.²⁶⁸

Dalam rangka pemenuhan hak bersekolah bagi tenaga kerja anak, maka diperkuat dengan adanya kewajiban penyediaan sekolah untuk

²⁶⁸ Katarina Tomasevki, Op.,cit.,hal 167.

anak-anak yang diselamatkan dari eksploitasi. Konvensi ILO Nomor 182 tentang Pelarangan dan Penghapusan Pekerjaan Terburuk Bagi Anak terutama perlindungan terhadap bentuk-bentuk perburuhan yang tidak dapat ditoleransi untuk semua anak hingga usia 18 tahun. Bahkan Konvensi juga mewajibkan pemerintah untuk menjamin akses untuk pendidikan gratis untuk semua anak-anak, dan memandatkan pelatihan kejuruan bagi anak-anak yang dibebaskan dari bekerja.

Namun, tantangan penerapan ketentuan sebagaimana diuraikan pada pembahasan di atas, dalam praktiknya begitu banyak diantaranya hambatan kemiskinan, kebijakan pemerintah yang tidak konsisten terhadap anak yang menghambat kemajuan, serta masih terdapatnya kekosongan hukum terkait pengaturan mengenai hak anak yang bekerja untuk memperoleh pendidikan. Olehnya itu, pencegahan perburuhan anak memerlukan pergeseran konseptual dalam orientasi pendidikan menuju pengakuan atas satu fakta sederhana, kenyataan perburuhan anak tidak bisa dihindari.

Atas uraian tersebut, maka penelitian ini berusaha untuk memfokuskan pada perlunya jaminan kepastian hukum atas hak pendidikan bagi anak yang bekerja agar dapat mengarahkan anak memahami potensi yang dimiliki untuk dikembangkan melalui pendidikan, tentunya yang diperlukan adalah adanya kesempatan bagi anak-anak untuk belajar termasuk anak-anak yang bekerja, sebab fakta yang ada pendidikan bagi anak-anak yang mampu terlihat begitu mewah dibandingkan pendidikan sebagai sebuah hak dasar dari anak. Sehingga dibutuhkan komitmen kuat dari pemangku kewajiban dalam hal ini negara melalui pemerintah, sebab tanpa pendidikan orang akan

terhalang untuk mendapatkan kehidupan yang lebih baik, dan pengabaian terhadap hak pendidikan memicu adanya marjinalisasi dalam beberapa bentuk, sehingga harus ditangani dengan segera agar pendidikan menjadi kunci untuk membuka HAM lainnya.

F. Hakikat Tanggung Jawab Pemerintah Pada Pemenuhan Hak Anak Yang Bekerja

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan merupakan payung hukum pengaturan ketenagakerjaan di Indonesia yang mengandung kepentingan umum dan kepentingan khusus, diantaranya ketentuan mengenai perjanjian kerja yang diatur dalam Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang mengatur bahwa perjanjian kerja adalah perjanjian antara pekerja/buruh dengan pengusaha atau pemberi kerja yang memuat syarat-syarat kerja, hak dan kewajiban para pihak.²⁶⁹

Konsekuensi hukum yang ditimbulkan perjanjian kerja tersebut adalah terciptanya hubungan kerja antara pekerja dan pengusaha. Terkait hubungan kerja secara khusus diatur dalam Bab IX Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan Pasal 1 angka 15 yang mendefinisikan hubungan kerja adalah hubungan antara pengusaha dengan pekerja/buruh berdasarkan perjanjian kerja yang mempunyai unsur pekerjaan, upah dan perintah.²⁷⁰

²⁶⁹ Lihat Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

²⁷⁰ Lihat Pasal 1 angka 15 Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Untuk itu, maka hubungan kerja pada dasarnya meliputi hal-hal mengenai:²⁷¹

- a) Pembuatan perjanjian kerja.
- b) Kewajiban pekerja.
- c) Kewajiban pengusaha.
- d) Berakhirnya hubungan kerja.
- e) Cara penyelesaian perselisihan antara pihak-pihak yang bersangkutan.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, maka perjanjian kerja dan hubungan kerja bernuansa kepentingan khusus/privat, akan tetapi syarat-syarat, hak dan kewajiban para pihak bernuansa kepentingan publik/umum, hal ini dikarenakan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan mengatur mengenai syarat-syarat kerja, hak dan kewajiban beserta sanksi apabila tidak dipenuhi.²⁷²

Pendapat lain, menurut Aloysius Uwiyono menyatakan bahwa berdasarkan sudut pandang kaidah hukum ketenagakerjaan, maka kaidah hukum ketenagakerjaan terdiri atas kaidah otonom dan kaidah heteronom.²⁷³ Kaidah hukum otonom adalah ketentuan-ketentuan hukum di bidang ketenagakerjaan yang dibuat oleh para pihak yang terlibat dalam

²⁷¹ Lihat Pasal 53 Undang-Undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

²⁷² Lihat Pasal 54 mengenai bentuk, isi dari perjanjian kerja. Salah satu hak yang diatur didalam perjanjian kerja adalah upah sebagaimana diatur dalam Pasal 90 yang berbunyi bahwa pengusaha dilarang membayar upah lebih rendah dari upah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89, selanjutnya dalam Pasal 185 ayat (1) berbunyi barang siapa melanggar ketentuan dimaksud dalam Pasal 89 dan 90 maka dikenakan sanksi pidana paling sedikit 1 tahun dan paling lama 4 tahun dan denda paling sedikit Rp 100.000.000 dan paling banyak Rp. 4000.000.000, . Pasal 185 ayat (2) tindak pidana dimaksud dalam ayat (1) merupakan pidana kejahatan.

²⁷³ Aloysius Uwiyono, et.al., Asas-Asas Hukum Perburuhan, Rajawali Press, Jakarta, 2014, hal 7-8.

suatu hubungan antara pengusaha dengan pekerja dan hubungan kerja antara pengusaha dan serikat pekerja.²⁷⁴ Kaidah hukum heteronom adalah ketentuan-ketentuan hukum ketenagakerjaan yang dibuat oleh pihak ketiga yang berada di luar para pihak yang terikat dalam hubungan kerja.²⁷⁵

Lebih lanjut, menurut Agus Yudha Hernoko menyatakan bahwa hukum perdata telah mencari bentuk baru melalui campur tangan negara.²⁷⁶ Negara akhir-akhir ini cenderung memperbanyak peraturan hukum yang memaksa demi kepentingan umum dan untuk melindungi kepentingan yang lemah.²⁷⁷

Jauh sebelumnya, Emmanuel Kant pernah menyatakan bahwa kaidah hukum bersifat heteronom mengandung arti bahwa kekuasaan dari luarlah yang memaksakan kehendaknya kepada manusia, yaitu kekuasaan masyarakat dan negara.²⁷⁸

Berdasarkan pemaparan di atas, maka pemberi kerja dalam hal ini pengusaha dan pekerja dalam hal ini anak melalui orang tua/walinya mempunyai hubungan keperdataan yang artinya bahwa kedua belah pihak sama-sama memiliki kedudukan hukum perdata. Namun karena didalam perjanjian kerja dan hubungan kerja terdapat unsur perintahdan upah maka kedudukan pihak menjadi tidak seimbang/subordinat dimana pengusaha/majikan berhak dan berkewajiban untuk memberikan perintah-

²⁷⁴ Ibid

²⁷⁵ Ibid

²⁷⁶ Agus Yudha Hernoko, *Hukum Perjanjian Asas Personalia dalam Kontrrak Komersial*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2004, hal 24.

²⁷⁷ Ibid.

²⁷⁸ Salman Luthan, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Perspektif Filsafat Hukum*, *Jurnal Hukum Ius Quis Iustum*, Vol 19 Nomor 4 2021, hal 514.

perintah kepada pekerja yang berkaitan dengan pekerjaannya, termasuk hak dan kewajiban menentukan upah.

Dengan demikian, ketentuan dalam hal pengupahan merupakan pengaturan yang bersifat publik terutama menyangkut mengenai pengupahan merupakan kaidah hukum heteronom. Hal ini dapat diketahui dari adanya ketentuan bagi pengusaha yang dilarang membayar upah lebih rendah dari upah minimum dan upah harus diterima dan dinyatakan dalam bentuk uang. Dalam kaitannya dengan hubungan kerja yang tercipta antara anak dan pengusaha menimbulkan 3 konsep perlindungan yang hal yang harus terpenuhi yaitu:²⁷⁹

- a) Perlindungan ekonomis menyangkut hak atas upah, yakni dalam bentuk pemberian bentuk penghasilan yang cukup, termasuk jika tenaga kerja anak bekerja di luar kehendaknya.
- b) Perlindungan hak sosial, yaitu pemenuhan dalam bentuk jaminan kesehatan kerja, kebebasan untuk mendapatkan pendidikan.
- c) Perlindungan teknis menyangkut hak atas keamanan dan keselamatan kerja.

Perlindungan dan pemenuhan hak-hak anak yang bekerja secara khusus diatur dalam Keppres Nomor 36 Tahun 1990 ratifikasi KHA PBB Tahun 1989 dalam Pasal 32 menegaskan bahwa anak mempunyai hak untuk dilindungi dari segala bentuk eksploitasi ekonomi dan dari setiap bentuk pekerjaan yang berbahaya dan mengganggu pendidikannya, membahayakan kesehatan atau mengganggu perkembangan fisik, mental, spiritual, moral dan sosial anak.²⁸⁰ Oleh karena itu, negara

²⁷⁹ Wisni Septiarti, Fenomena Pekerja Anak Usia Sekolah, Jurnal Penelitian Hukum Humaniora, Volumen 7 Nomor 1, April 2002. P. 3.

²⁸⁰ Lihat Pasal 32 KHA PBB Tahun 1989.

berkewajiban melindungi anak yang bekerja baik menyangkut hak atas pengupahan, hak pendidikan maupun hak sosial.

Salah satu bentuk tanggung jawab pemerintah terhadap amanah Pasal 32 Kepres 36 Tahun 1990 tentang Ratifikasi KHA PBB Tahun 1989 adalah pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang telah menetapkan syarat-syarat kerja yang harus dipenuhi oleh perusahaan yang mempekerjakan anak, serta pengaturan menyangkut usia kerja beserta hak-hak yang harus dipenuhi oleh perusahaan terhadap anak yang dipekerjakan agar anak-anak yang bekerja mendapatkan haknya sebagai pekerja, termasuk memfasilitasi anak-anak yang bekerja dengan pelayanan kesehatan, pendidikan dan kesejahteraan.

Berikut ketentuan dalam Pasal-Pasal di Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang mengatur mengenai penentuan batas usia kerja anak diantaranya:

- a) Pasal 68 yaitu pengusaha dilarang mempekerjakan anak. Anak dalam Pasal 1 angka 26 adalah setiap orang yang berusia di bawah 18 tahun, maka ketentuan dalam Pasal 68 dimaksudkan bagi setiap anak yang berumur di bawah 18 tahun.²⁸¹
- b) Pasal 69 ayat (1) bahwa ketentuan dalam pasal 68 dapat dikecualikan bagi anak yang berumur antara 13-15 tahun untuk melakukan pekerjaan ringan sepanjang tidak mengganggu perkembangan dan kesehatan fisik, mental dan sosial.²⁸²

²⁸¹ Lihat Pasal 1 angka 26 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

²⁸² Lihat Pasal 69 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

- c) Pasal 69 ayat (2) mengatur mengenai persyaratan mempekerjakan anak usia 13-15 tahun untuk jenis pekerjaan ringan bahwa pengusaha yang mempekerjakan anak pada pekerjaan ringan tersebut harus memenuhi persyaratan sebagai berikut ijin tertulis dari orang tua/wali, perjanjian kerja antara orang tua dan pengusaha, waktu kerja maksimal 3 jam, dilakukan pada siang hari, dan tidak mengganggu waktu sekolah, keselamatan dan kesehatan kerja, adanya hubungan kerja yang jelas dan menerima upah sesuai ketentuan yang berlaku.
- d) Pasal 70 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan menyebutkan bahwa anak dapat melakukan pekerjaan di tempat kerja yang merupakan bagian dari kurikulum pendidikan atau pelatihan yang disahkan oleh pejabat yang berwenang. Ayat (2) anak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) paling sedikit umur 14 tahun. Ayat (3) Pekerjaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat dilakukan dengan syarat diberi petunjuk yang jelas tentang cara pelaksanaan pekerjaan serta bimbingan dan pengawasan dalam melaksanakan pekerjaan dan diberi perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja.²⁸³
- e) Pasal 71 ayat (1) anak dapat melakukan pekerjaan untuk mengembangkan bakat dan minatnya. Ayat (2) pengusaha yang mempekerjakan anak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) wajib memenuhi syarat: d bawah pengawasan langsung dari

²⁸³ Lihat Pasal 72 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

orang tua/wali, waktu kerja paling lama 3 (tiga) jam sehari dan kondisi dan lingkungan kerja tidak mengganggu perkembangan fisik, mental, sosial dan waktu sekolah. Ayat (3) ketentuan mengenai anak yang bekerja untuk mengembangkan bakat dan minat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Keputusan Menteri. Dalam hal ini Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor KEP.115/MEN/VII/2004 tentang Perlindungan Bagi Anak Yang Melakukan Pekerjaan Untuk Mengembangkan Bakat dan Minat, Pasal 3 ayat (1) pelibatan anak dalam pekerjaan untuk mengembangkan bakat dan minat harus memperhatikan kepentingan terbaik anak. Ayat (2) kepentingan terbaik anak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dengan cara: anak didengar dan dihormati pendapatnya, anak diperlakukan tanpa menghambat tumbuh kembangnya, anak tetap memperoleh pendidikan, anak diperlakukan sama dan tanpa paksaan. Pasal 4 ayat (1) Pengusaha dilarang mempekerjakan anak untuk mengembangkan bakat dan minat tanpa pengawasan langsung orang tua/wali. Ayat (2) Pengawasan langsung oleh orang tua/wali dapat dilakukan dengan mendampingi setiap kali anaknya melakukan pekerjaan, mencegah perlakuan eksploitatif terhadap anaknya, menjaga keselamatan, kesehatan dan moral anaknya selama melakukan pekerjaan. Pasal 5 ayat (1) pengusaha yang mempekerjakan anak yang berumur kurang 15 tahun untuk pengembangan bakat dan minatnya wajib membuat perjanjian kerja tertulis dengan orang tua/wali, mempekerjakan di

luar waktu sekolah, memenuhi ketentuan waktu kerja paling lama 3 jam sehari atau 12 jam perminggu, melibatkan orang tua/wali untuk pengawasan langsung, menyediakan tempat dan lingkungan kerja yang bebas dari peredaran dan penggunaan narkoba, perjudian, minum minuman keras, prostitusi atau hal-hal yang sejenis yang memberikan pengaruh buruk terhadap perkembangan fisik, mental dan sosial anak serta menyediakan fasilitas tempat istirahat selama waktu tunggu, melaksanakan syarat-syarat dan keselamatan kerja.

- f) Dalam Pasal 74 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan menyebutkan bahwa siapapun dilarang mempekerjakan anak pada pekerjaan yang terburuk. Ayat (2) Pekerjaan-pekerjaan yang terburuk yang dimaksud dalam ayat (1) meliputi segala pekerjaan dalam bentuk perbudakan atau sejenisnya, segala pekerjaan yang memanfaatkan, menyediakan atau melibatkan anak untuk produksi dan perdagangan minuman keras, narkoba, psikotropika dan zat adaktif lainnya, segala pekerjaan yang memanfaatkan, menyediakan atau menawarkan anak untuk pelacuran, produksi, pornografi, pertunjukan porno, perjudian dan segala pekerjaan yang membahayakan kesehatan, keselamatan atau moral anak. Ayat (3) jenis-jenis pekerjaan yang membahayakan kesehatan, keselamatan, atau moral anak sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) huruf d ditetapkan dengan Keputusan Menteri.²⁸⁴ Dalam hal ini Keputusan Menteri Tenaga Kerja Nomor: KEP. 235/MEN/2003,

²⁸⁴ Lihat Pasal 74 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Tertanggal 31 Oktober 2003 tentang Jenis-jenis Pekerjaan yang Membahayakan Kesehatan, Keselamatan, Moral Anak ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (1) anak di bawah usia 18 tahun dilarang bekerja pada pekerjaan yang membahayakan kesehatan, keselamatan atau moral anak. Pasal 3 anak usia 15 tahun atau lebih dapat mengerjakan pekerjaan kecuali pekerjaan yang tercantum dalam Lampiran Keputusan Menteri tersebut. Dalam lampiran Keputusan Menteri Noor KEP.235/MEN/2003 Tertanggal 31 Oktober 2003 telah menetapkan jenis pekerjaan yang berbahaya terhadap kesehatan dan keselamatan anak yaitu pekerjaan yang berhubungan dengan mesin, pesawat, instalasi dan peralatan lainnya meliputi pekerjaan pembuatan, perakitan/pemasangan, pengoperasian, perawatan dan perbaikan mesin, pesawat, alat berat, instalasi seperti pipa bertekanan, instalasi listrik. Sedangkan pekerjaan yang dilakukan pada lingkungan kerja yang berbahaya meliputi: pekerjaan yang mengandung bahaya fisik seperti pekerjaan bawah tanah, pekerjaan yang dilakukan di tempat ketinggian, pekerjaan yang menggunakan peralatan listrik, pekerjaan dengan suhu dan kelembaban ekstrim. Pekerjaan yang mengandung bahaya kimia, pekerjaan yang mengandung bahaya biologis. Sedangkan untuk jenis pekerjaan yang membahayakan moral anak meliputi pekerjaan pada bar dan diskotik, karaoke, bola sodok, pati pijat, atau lokasi yang dapat dijadikan tempat prostitusi. Dan pekerjaan sebagai model

untuk promosi minuman keras, obat perangsang seksualitas dan/atau rokok.

Dengan demikian, dipahami bahwa pada prinsipnya anak tidak boleh bekerja sebab anak merupakan modal dasar bagi pembangunan nasional dan penerus cita-cita bangsa yang kelak diharapkan mampu menjalankan tugas dan tanggung jawabnya. Meski demikian, di beberapa negara termasuk Indonesia memberi pengecualian untuk kondisi dan kepentingan tertentu anak diperbolehkan untuk bekerja, dengan jaminan perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi anak sebagaimana diatur dalam Pasal 28 C ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dimana setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari diskriminasi. Hak asasi anak juga ditegaskan dalam ketentuan Pasal 52 ayat (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM, yaitu hak anak adalah hak asasi manusia dan untuk kepentingannya hak anak itu diakui dan dilindungi oleh hukum bahkan sejak dalam kandungan.

Dengan demikian, dalam kaitannya dengan keterlibatan anak dalam dunia kerja yang telah mendapat legalisasi dari negara, maka sudah sepantasnya anak-anak yang bekerja mendapat perlindungan dan pemenuhan hak-haknya termasuk hak perlindungan dari tindakan eksploitasi ekonomi dan setiap pekerjaan yang membahayakan dirinya, sehingga dapat mengganggu pendidikan, kesehatan fisik, moral, kehidupan sosial dan mental anak sebagaimana diatur dalam Pasal 64 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM.

Pemerintah telah melakukan langkah yang progressif pasca meratifikasi beberapa instrument internasional tentang HAM diantaranya

Ratifikasi Konvensi ILO Nomor 138 Tahun 1973 Mengenai Batas Usia Minimum Untuk Diperbolehkan Bekerja dengan menetapkan usia minimum bekerja di semua sektor yaitu 15 tahun, kemudian konvensi mewajibkan negara-negara menetapkan usia minimum dibolehkan bekerja. Indonesia mengadopsi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang memuat peneapan usia kerja termasuk merupakan norma perlindungan dan pemenuhan hak anak yang bekerja diantaranya menetapkan peraturan tepat mengenai kedudukan anak dengan pengusaha harus diatur dalam perjanjian kerja dan hubungan kerja sehingga kedudukannya menjadi jelas termasuk kepastian hak dan kewajiban kedua pihak. Meskipun dipahami bahwa perjanjian kerja antara anak yang diwakili oleh orang tua/walinya dengan pengusaha pada dasarnya adalah hubungan keperdataan dimana pekerja menyatakan kesanggupannya untuk bekerja pada pengusaha dengan menerima upah dan pengusaha menyatakan kesanggupannya untuk mempekerjakan pekerja dengan membayar upah.²⁸⁵ Artinya suatu hubungan kerja timbul sebagai konsekuensi adanya suatu perjanjian diantara para pihak yang bersangkutan.

Namun, kondisi anak sebagai pekerja sangat rentan perlakuan tidak adil dari majikan yang memiliki hak dan kewajiban untuk memerintah sehingga kedudukan anak dan pekerja bersifat subordinat, dalam melindungi anak yang bekerja dari tindakan eksploitasi ekonomi diantaranya persoalan upah yang rendah serta pengabaikan hak bersekolah. Atas kondisi demikian, campur tangan pemerintah melalui penetapan kaidah hukum heteronom dalam Undang-Undang

²⁸⁵Imam Soepomo, hlm. 70.

Ketenagakerjaan pada hakikatnya untuk melindungi para pihak terutama pihak pekerja dalam hal ini anak yang berada di bawah perintah majikan/pengusaha yang menandakan bahwa posisi pekerja berada dalam kondisi yang lemah dan rentan.

Campur tangan pemerintah merupakan tindakan khusus dalam melindungi kelompok yang rentan dan tidak terwakili yang berpotensi tidak diuntungkan atau berada dalam kondisi yang dirugikan sehingga intervensi negara dalam kaidah hukum merupakan bentuk pengaturan kaidah hukum heteronom dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan terutama dalam bidang pengupahan dan jenis pekerjaan yang diperintahkan untuk dilaksanakan. Secara historis, campur tangan pemerintah dalam bidang perburuhan sudah dimulai sejak orde lama terutama pengaturan mengenai upah melalui Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1947 tentang Kecelakaan Kerja negara mengatur mengenai ketentuan upah dikaitkan dengan ganti rugi akibat kecelakaan kerja di dalam hubungan kerja.²⁸⁶ Kemudian pada tahun 1981 peran pemerintah semakin besar tentang perlindungan upah dan pengaturan tersebut terus berlangsung sampai diterbitkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Hal ini menurut penulis merupakan bentuk tanggung jawab negara terhadap anak yang bekerja sebagai kelompok yang rentan dan berisiko tinggi untuk mengalami eksploitasi di tempat kerja, sehingga berakibat pada fisik, mental, dan spiritual anak. Hal ini berdasarkan ketentuan dalam doktrin hukum HAM Internasional menegaskan kewenangan atributif negara melalui pemerintah untuk mengambil tindakan khusus bagi

²⁸⁶ Modul Penanganan Pekerja Anak, diterbitkan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia, hal 9

sekelompok masyarakat yang dikategorikan sebagai kelompok yang rentan, dan dalam konteks ini kebijakan intervensi negara dalam perjanjian kerja antara anak yang bekerja dengan pengusaha bertujuan agar kelompok/golongan tertentu yang tidak terwakili memperoleh peluang yang sama dengan kelompok/golongan lain dalam bidang yang sama, termasuk dalam kategori kelompok yang berhak mendapat jaminan perlindungan khusus adalah anak-anak sebagaimana telah ditegaskan dalam Pasal 41 ayat (2) dan Pasal 42 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM yang menetapkan 4 kelompok yang rentan yaitu penyandang cacat, orang berusia lanjut, wanita hamil, dan anak berhak memperoleh kemudahan dan perlakuan khusus dalam rangka menjamin kehidupan layak sesuai dengan martabat kemanusiaannya.²⁸⁷ Dengan berdasar ketentuan tersebut, menurut penulis, urgensi campur tangan pemerintah dalam perjanjian kerja dan hubungan kerja antara anak yang bekerja dengan pengusaha merupakan kewajiban hukum pemerintah untuk memberikan perlakuan khusus terhadap kelompok khusus sebagaimana dimandatkan dalam Instrumen Internasional, konstitusi dan peraturan perundang-undangan termasuk dalam hal ini anak yang bekerja dengan lingkup perlindungan pada aspek perawatan, pendidikan, pelatihan, kemampuan berpartisipasi, hak kebebasan anak serta kesejahteraan anak.²⁸⁸

Secara historis, hukum ketenagakerjaan di Indonesia diawali dengan masa suram yakni zaman perbudakan, rodi dan sanksi.²⁸⁹ Pasca

²⁸⁷ Lihat Pasal 41 ayat (2) dan Pasal 42 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM.

²⁸⁸ Waluyadi, *Hukum Perlindungan Anak*, Mandar Maju, Bandung, 2009, hal 3.

²⁸⁹ Lalu Husni, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2012, hal 3.

kemerdekaan pemerintah Indonsia menerbitkan peraturan ketenagakerjaan dimana pemerintah ikut campur dalam mengatur mengenai masalah-masalah perburuhan dengan menerapkan sanksi pidana dalam peraturan hukum perburuhan atau hukum ketenagakerjaan. Hal tersebut dilakukan oleh pemerintah untuk melindungi para pihak, campur tangan pemerintah dalam hukum ketenagakerjaan disebut dengan *sosialisering process*.²⁹⁰

G. Kerangka Pikir

Hak atas pendidikan merupakan bagian dari hak asasi manusia khususnya hak-hak ekonomi, sosial dan budaya yang telah mendapat pengakuan dan jaminan secara universal dari seluruh negara termasuk Indonesia pada tanggal 20 September 2005 yang kemudian diadopsi dalam hukum nasional melalui ratifikasi dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 salah satunya mengatur mengenai hak atas pendidikan. Hak atas pendidikan mewajibkan kepada negara untuk mengembangkan dan memelihara sebuah sistem pendidikan lainnya dalam rangka menyediakan pendidikan bagi setiap orang, jika mungkin dengan biaya grati tanpa diskriminasi dan memerangi ketidaksamaan dalam menikmati pendidikan. Negara sebagai pemangku hak asasi manusia, melalui pemerintahannya mengemban kewajiban untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi HAM bagi setiap orang yang ada dalam wilayah kekuasaannya, terkhusus anak yang bekerja. Anak yang bekerja merupakan warga dalam suatu negara, sebagai warga negara anak yang bekerja memiliki hak yang sama dengan warga negara lainnya di antaranya hak atas pendidikan, dengan

²⁹⁰ Wiwoho Soedjono, *Persetujuan Perburuhan*, Yayasan Badan Penerbit Gadjah Mada, Yogyakarta, 1970, hal 3.

demikian menjadi indikator pengaturan dan pemenuhan hak atas pendidikan.

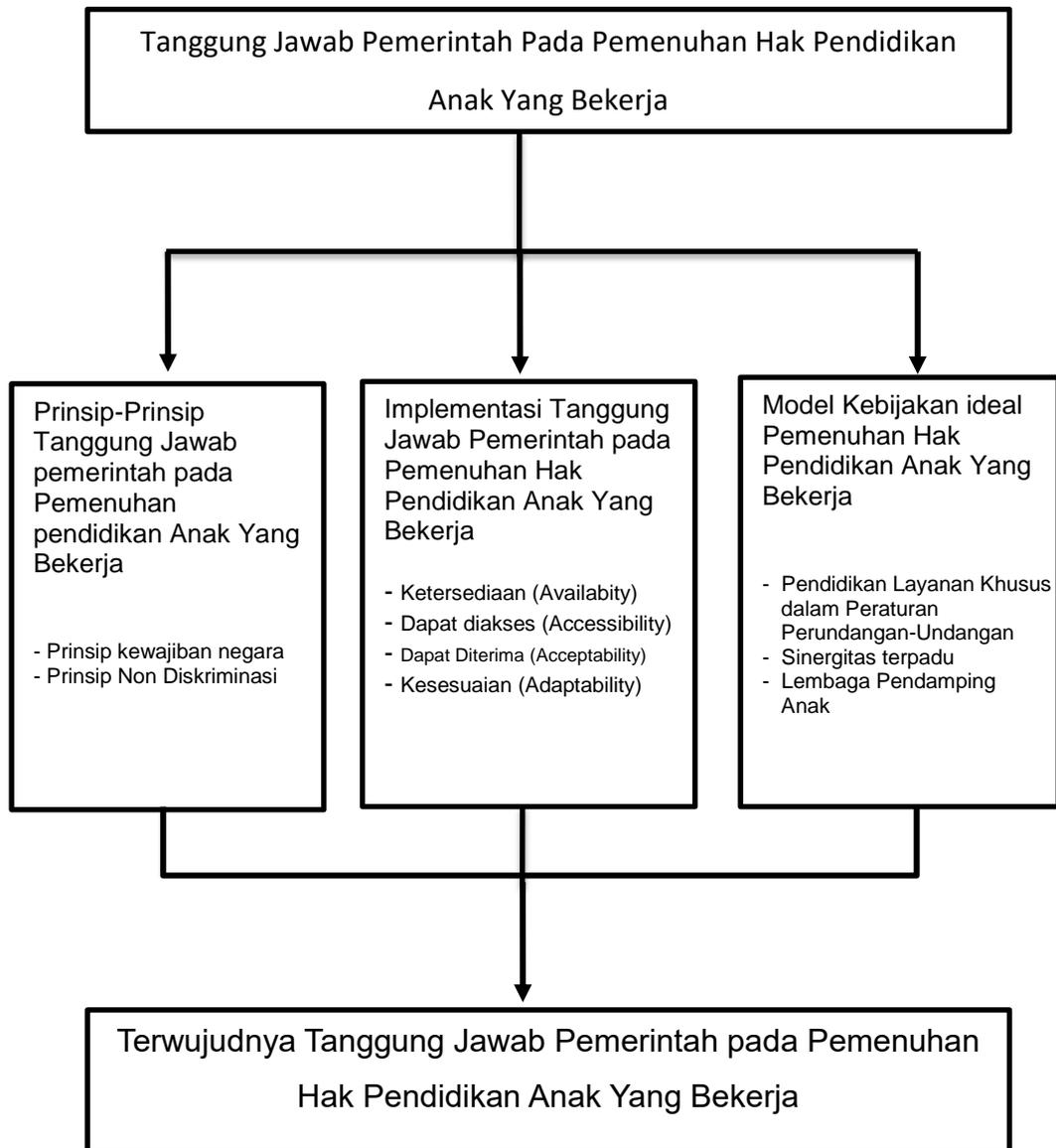
Dalam rangka penyelenggaraan pemenuhan hak atas pendidikan maka prinsip-prinsip yang mendasari tanggung jawab pemerintah pada pemenuhan hak atas pendidikan anak yang bekerja yaitu prinsip kewajian negara dan prinsip non diskriminasi yang kemudian diinternasionalisasi dalam hukum HAM internasional, konstitusi dan peraturan perundang-undangan nasional yang dijadikan landasan dan pedoman dalam pemenuhan hak pendidikan oleh negara melalui pemerintah.

Untuk menilai implementasi tanggung jawab pemerintah pada pemenuhan hak atas pendidikan anak yang bekerja, maka terdapat empat hal yang perlu mendapat perhatian, Pertama *availability* (ketersediaan), yaitu berbagai institusi dan program pendidikan yang harus tersedia dalam jumlah yang memadai, seperti bangunan sebagai perlindungan fisik, fasilitas, guru, gaji, materi pengajaran serta tersedianya perpustakaan. Kedua *Accessibility* (dapat diakses), yaitu berbagai institusi dan program pendidikan harus dapat diakses oleh semua orang tanpa diskriminasi. Ketiga *acceptability* (dapat diterima), yaitu bentuk dan isi pendidikan termasuk kurikulum dan metode pengajarannya dapat diterima, relevan dan sesuai dengan budaya siswa dan berkualitas. Keempat (*adaptability*), yaitu pendidikan harus fleksibel dan dapat beradaptasi dengan kebutuhan perubahan sosial dan komunitas serta mampu merespon kebutuhan siswa tanpa membedakan latarbelakang sosial dan budayanya.

Wujud tanggung jawab pemerintah pada pemenuhan hak atas pendidikan dapat bermakna melalui pembentukan pendidikan layanan khusus bagi anak yang bekerja yang terakomodir dalam peraturan

perundang-undangan nasional sebab pengaturan hak pendidikan anak yang bekerja masih bersifat parsial, sehingga penanganan anak bekerja dapat terintegrasi dan terkoodinasi melalui kerjasama terpadu antara pemerintah, masyarakat, anak, perusahaan dan LSM/NGO, dan perlunya mengefektifkan pemantauan anak yang bekerja melalui pembentukan lembaga pendamping anak yang bersifat permanen terutama dalam mendampingi dan meningkatkan pemahaman anak dan orang tua mengenai pentingnya pendidikan bagi kehidupan, sehingga pendidikan menjadikan anak sebagai modal pembangunan yang dapat berpartisipasi dalam mensejahterakan diri, masyarakat dan bangsa

KERANGKA PIKIR



H. Definisi Operasional

Untuk mempermudah pemahaman yang berkaitan dengan isu penelitian ini, dipandang perlu untuk memberikan definisi untuk menghindari perbedaan penafsiran mengenai istilah atau definisi yang dipergunakan dalam penulisan disertasi ini. Definisi operasional dalam penulisan disertasi ini diuraikan sebagai berikut:

- 1) Tanggung jawab adalah suatu keadaan wajib menanggung segala sesuatu dan apabila terjadi apa-apa dapat dituntut, dipersalahkan dan diperkarakan.
- 2) Pemerintah adalah menunjuk pada lembaga eksekutif baik pemerintah tingkat pusat maupun pemerintah tingkat daerah. Pemerintah tingkat pusat dalam hal ini Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh menteri-menteri negara yang membidangi urusan tertentu. Pemerintah tingkat daerah dalam hal ini Gubernur, Wali Kota, Bupati serta Perangkat UPTD dan UPT.
- 3) Tanggung jawab pemerintah adalah tindakan hukum pemerintah dalam upaya perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia yang menjadi tanggung jawab negara melalui pemerintah sebagaimana telah diatur dalam konstitusi, peraturan perundang-undangan dan norma internasional tentang HAM.
- 4) Hak atas Pendidikan adalah bagian dari hak asasi manusia yang telah dijamin dalam konstitusi, peraturan perundang-undangan nasional dan hukum internasional tentang HAM yang dimiliki oleh

semua orang dalam rangka pengembangan potensi diri, peningkatan kualitas dan untuk kesejahteraan umat manusia.

- 5) Pemenuhan Hak atas Pendidikan adalah kewajiban hukum negara melalui pemerintah dalam bidang pendidikan dalam memastikan bahwa pendidikan harus dapat dinikmati oleh setiap orang secara layak baik kuantitas, kualitas dan relevan.
- 6) Anak Yang Bekerja anak adalah setiap anak baik laki-laki maupun perempuan yang berusia minimal 15 tahun yang bekerja pada jenis pekerjaan ringan dan tidak membahayakan kesehatan fisik, moral, sosial dan intelektual anak dengan menerima upah atau bentuk lainnya dan berhak atas perlakuan yang sama tanpa diskriminasi.
- 7) Prinsip-Prinsip Tanggung Jawab Pemerintah Pada Pemenuhan Hak atas Pendidikan adalah landasan filosofis yang berasal dari norma dasar yang berlaku dan dijadikan sebagai titik tolak dalam penyelenggaraan pemenuhan hak pendidikan bagi warga negara masing-masing.
- 8) Prinsip Kewajiban Negara disebutkan dalam Pasal 3 Kovenan Ekosob bahwa negara-negara peserta perjanjian ini hendaknya meningkatkan pelaksanaan hak dan menghormati hak itu, sesuai dengan ketentuan dari Piagam PBB.
- 9) Prinsip Non Diskriminasi dalam pendidikan yaitu jaminan perlakuan yang sama/setara pada kondisi yang seharusnya sama/setara dalam hal ini setiap warga negara berhak memperoleh pendidikan dengan cara tidak membeda-bedakan warga negara Indonesia atas dasar apapun.

- 10) Implementasi tanggung jawab pemerintah adalah pelaksanaan atau realisasi tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah sebagai pemegang kekuasaan melalui lembaga pemerintah yang membidangi urusan tertentu pemerintahan dalam hal ini Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi dan Pengawas Ketengakerjaan serta Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.
- 11) Pemenuhan hak pendidikan anak yang bekerja merupakan proses membuat sesuatu terpenuhi secara utuh dalam bentuk tindakan lembaga atau badan negara dalam pemenuhan layanan pendidikan melalui ketersediaan sarana dan prasarana yang layak serta penyediaan anggaran pendidikan yang dapat menunjang penyelenggaraan pendidikan yang bermutu bagi seluruh anak berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 serta peraturan perundang-undangan nasional yakni Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dalam Pasal 28 C ayat (1) dan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 6 ayat (1).
- 12) Availability (ketersediaan) adalah kewajiban pemerintah untuk menjamin pendidikan tersedia baik secara fisik dengan membangun gedung-gedung sekolah beserta sarana pendukung lainnya maupun ketersediaan dari segi ekonomi dengan memastikan bahwa pendidikan dasar harus wajib, tersedia secara bebas dan tidak memungut biaya.
- 13) Accessibility (Akses) adalah pemerintah wajib menjamin akses pada pendidikan secara gratis untuk semua orang termasuk usia wajib belajar dan memfasilitasi akses terhadap pendidikan lanjutan pasca wajib belajar secara bertahap.

- 14) Acceptability (dapat diterima) yaitu kewajiban pemerintah untuk menjamin kualitas pendidikan, standar minimum kesehatan, keamanan atau kriteria-kriteria profesional dari para guru yang harus selalu dimonitoring dan ditegakkan oleh pemerintah.
- 15) Adaptability (kemampuan beradaptasi) yaitu kewajiban pemerintah menyelenggarakan pendidikan yang dapat mengakomodasi kepentingan setiap kelompok/golongan dalam hal ini anak kurang beruntung secara ekonomi untuk mendapat akses atas pendidikan secara bebas.
- 16) Pendidikan Layanan Khusus dalam hukum peraturan perundang-undangan adalah konsep pemenuhan hak pendidikan bagi peserta didik dari keluarga yang kurang beruntung secara ekonomi yang terakomodir dalam peraturan perundang-undangan sebagai format baku dan ketentuan hukum yang mengatur pelayanan pendidikan oleh satuan pendidikan dalam bingkai formal di semua jenjang baik pada jenjang dasar maupun menengah berbentuk sekolah keterampilan kelas parallel dengan kekhususan pada metode, program, waktu, kurikulum serta tenaga pendidik disesuaikan dengan kebutuhan peserta didik dengan tetap memperhatikan aspek mutu dan pemerataan pendidikan.
- 17) Sinergitas Terpadu adalah kerja sama seluruh pihak dalam upaya pemenuhan hak pendidikan anak yang bekerja yang terintegrasi dan terkoordinasi dalam penyelenggaraan pendidikan anak yang bekerja dalam merumuskan model pemecahan masalah anak yang bekerja dengan melibatkan seluruh pihak baik pemerintah masyarakat, perusahaan, orang tua/wali dan juga LSM pemerhati