

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Ketentuan Pasal 31 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) menyatakan bahwa setiap warga negara berhak dan wajib mendapatkan pendidikan serta pemerintah wajib untuk membiayai, menyelenggarakan dan memprioritaskan anggaran untuk pendidikan. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa negara memiliki kewajiban untuk menciptakan akses pendidikan yang merata, berkualitas, dan berkeadilan sosial bagi seluruh lapisan pendidikan.

Secara hakikat, pendidikan merupakan proses yang dirancang secara sistematis guna menciptakan lingkungan belajar dan kegiatan pembelajaran yang mendorong peserta didik untuk aktif mengembangkan potensi, kemampuan, serta kepribadiannya.¹ Melalui pendidikan, seseorang tidak hanya dibekali dengan pengetahuan dan keterampilan, tetapi juga dibentuk menjadi individu yang berakhhlak mulia, berkarakter, serta memiliki kepedulian sosial terhadap lingkungannya.² Oleh karena itu, pendidikan menjadi fondasi utama dalam membangun sumber daya manusia yang berkualitas, bermoral, dan bermartabat sebagai modal penting bagi kemajuan bangsa.

¹Vina Sabina, dkk “Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota Dalam Menyelenggaraan Urusan Pemerintahan Di Bidang Pendidikan” *Journal Evidence of Law* 2, no. 1 (2023): 21–30. DOI: <https://doi.org/10.59066/jel.v2i1.231>

² Nanang Martono, *Sekolah (Bukan) Penjara* (Jakarta: Mitra Wacana Media, 2016). hal. 5

Ketentuan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Undang-Undang Pemerintahan Daerah) menyebutkan bahwa urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Ketentuan Pasal 12 Undang-Undang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa pendidikan merupakan salah satu urusan pemerintah konkuren yang termasuk menjadi urusan pemerintah wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Hal tersebut menegaskan bahwa pelaksanaan hak anak terkait bidang pendidikan tidak hanya menjadi urusan pemerintah pusat, akan tetapi juga menjadi urusan wajib pemerintah daerah.

Berdasarkan lampiran Undang-Undang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah memiliki kewenangan dalam menyelenggarakan pendidikan salah satunya adalah pendidikan dasar. Ketentuan Pasal 17 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional) menyatakan bahwa pendidikan dasar terdiri atas Sekolah Dasar (SD) dan Madrasah Ibtidaiyah (MI), atau bentuk lain yang sederajat, serta Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Madrasah Tsanawiyah (MTs), atau bentuk lain yang sederajat. Pendidikan dasar merupakan fondasi utama dalam pembentukan karakter, kecerdasan, dan keterampilan dasar warga negara. Oleh karena itu, pemerintah daerah memiliki tanggung jawab strategis untuk menjamin bahwa setiap anak di wilayahnya mendapatkan kesempatan yang sama dalam mengenyam pendidikan dasar.

Ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (Undang-Undang Perlindungan Anak) menyebutkan definisi anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan, yang berarti anak merupakan subjek hukum yang harus dipenuhi hak-haknya sejak dalam kandungan hingga terlahir ke dunia.

Negara menjunjung tinggi hak asasi manusia termasuk hak anak, yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar 1945 serta berbagai peraturan perundang-undangan nasional dan internasional. Komitmen tersebut diperkuat melalui ratifikasi *Convention on the Rights of the Child* (Konvensi Hak Anak) yang disahkan dengan Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990 Tentang Pengesahan *Convention On The Rights Of The Child* (Konvensi Tentang Hak-Hak Anak).³ Konvensi ini juga telah diundangkan menjadi Undang-Undang Perlindungan Anak.⁴

Namun, fakta dilapangan menunjukkan tidak semua anak di Indonesia mendapatkan hak dasar mereka salah satunya adalah pendidikan. Padahal sebagai generasi penerus bangsa dalam mewujudkan Indonesia Emas 2045, “anak memiliki peran penting dalam melanjutkan cita-cita perjuangan nasional serta menjamin keberlangsungan kehidupan berbangsa dan bernegara di masa depan.”⁵

Pemenuhan hak-hak dasar anak kerap terabaikan akibat berbagai faktor, seperti kondisi ekonomi, sosial, budaya, maupun politik. Di Kabupaten Jember salah satu permasalahan sosial adalah keberadaan anak jalanan. Keberadaan anak

³ Khoirunnisa, dkk “Perlindungan Hukum Anak Terlantar Atas Hak Anak Mendapatkan Jaminan Kesehatan” *Notarius* 13, no. 2 (2020): 546–56. DOI: <https://doi.org/10.14710/nts.v13i2.31073>

⁴ Nikolas Simanjuntak, *Hak-Hak Asasi Manusia Dalam Soliloqui Pertarungan Peradaban* (jakarta: Erlangga, 2017).

⁵ Wardah Nuroniyah, *Hukum Perlindungan Anak Di Indonesia* (NTB: Yayasan Hamjah Diha, 2022). hal. 1

jalanan semestinya mendapat perlindungan dan pemeliharaan dari negara. Perlindungan dan pemenuhan hak anak merupakan tanggung jawab semua pihak termasuk Pemerintah Daerah. Ketentuan terkait dengan tanggung jawab Pemerintah Daerah diatur dalam ketentuan Pasal 21 Ayat (1) Undang-Undang Perlindungan Anak yang menyatakan bahwa negara, pemerintah, dan pemerintah daerah berkewajiban dan bertanggung jawab menghormati pemenuhan hak anak tanpa membedakan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, etnik, budaya dan bahasa, status hukum, urutan kelahiran, dan kondisi fisik dan/atau mental.

Pemerintah Daerah Kabupaten Jember menetapkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kabupaten Layak Anak (Perda Kabupaten Layak Anak), yang mengatur pemenuhan berbagai hak anak, mulai dari hak sipil, kesehatan, pendidikan, hingga perlindungan khusus. Anak jalanan termasuk kelompok yang wajib memperoleh perhatian dan perlindungan negara, sebagaimana amanat Pasal 34 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tentang tanggung jawab negara terhadap pemeliharaan fakir miskin dan anak terlantar. Penelitian ini menitikberatkan pada pemenuhan hak pendidikan bagi anak jalanan, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 29 ayat (3) huruf k Perda Kabupaten Layak Anak, yang mewajibkan pemerintah daerah memfasilitasi anak putus sekolah melalui Sekolah Terbuka atau Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat (PKBM).

Terdapat penelitian yang dilakukan oleh Aliffi'a Kursiya Jamil, yang berjudul "Perlindungan Hukum Terhadap Anak Jalanan Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 1 Tahun 2023 Tentang Kabupaten

Layak Anak” 2025, penelitian tersebut yaitu membahas terkait Pasal 30 Perda Kabupaten Layak Anak tentang perlindungan hukum terhadap anak jalanan yang meliputi pendataan anak jalanan, pembinaan, pemberian bantuan sosial, sosialisasi keluarga, dan penempatan anak jalanan.⁶

Sebagian besar penelitian sebelumnya lebih banyak memfokuskan perhatian pada aspek perlindungan hukum terhadap anak jalanan dan anak terlantar secara umum. Namun demikian, kajian yang secara spesifik membahas tanggung jawab Pemerintah Kabupaten Jember dalam pemenuhan hak atas pendidikan bagi anak jalanan masih sangat terbatas. Padahal, pendidikan merupakan hak fundamental yang dijamin oleh konstitusi dan menjadi salah satu kebutuhan dasar setiap warga negara, termasuk anak jalanan. Berdasarkan kesenjangan tersebut, penelitian ini dimaksudkan untuk mengisi kekosongan kajian mengenai pelaksanaan tanggung jawab pemerintah daerah dalam konteks pemenuhan hak pendidikan anak jalanan. Oleh karena itu, peneliti melakukan analisis mendalam melalui penelitian berjudul **“Tanggung Jawab Pemerintah Daerah Kabupaten Jember terhadap Pemenuhan Hak Pendidikan Anak Jalanan.”**

⁶ Aliff'a Kursiya Jamil, Perlindungan hukum terhadap anak jalanan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kabupaten Layak Anak [Skripsi, Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq Jember]. Tahun 2025.

1.2 Permasalahan

Berpjik pada latar belakang sebagaimana telah diuraikan di atas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut: apa bentuk tanggung jawab Pemerintah Daerah Kabupaten Jember terhadap pemenuhan hak-hak anak jalanan dalam bidang pendidikan?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bentuk tanggung jawab Pemerintah Daerah Kabupaten Jember terhadap pemenuhan hak-hak anak jalanan dalam bidang pendidikan.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini memberikan kontribusi penting dalam memperluas wawasan penulis maupun pembaca mengenai pengembangan kajian hukum administrasi negara dan kebijakan publik, khususnya dalam hal tanggung jawab Pemerintah Daerah sebagai pelaksanaaan otonomi daerah dalam pemenuhan hak pendidikan anak.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi dan pertimbangan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Jember dalam meningkatkan implementasi Perda Kabupaten Layak Anak, terutama

dalam penyediaan akses pendidikan bagi anak jalanan. Bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan dapat menumbuhkan kesadaran akan pentingnya partisipasi bersama dalam menjamin terpenuhi hak pendidikan anak jalanan.

1.5 Metode Penelitian

Metodologi dalam penelitian berperan penting dalam menjamin suatu kebenaran hasil ilmiah. Oleh karena itu, dalam suatu penelitian harus menggunakan metode penelitian yang tepat sebagai pedoman dalam proses analisis terhadap data atau hasil penelitian. Adapun metode dalam penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini, adalah sebagai berikut:

1.5.1 Metode Pendekatan

Metode pendekatan merupakan cara atau strategi yang digunakan dalam suatu penelitian untuk menggali informasi dari berbagai perspektif guna memahami dan menguji kebenaran atas suatu permasalahan. Dalam studi hukum, peneliti memiliki sejumlah pilihan pendekatan yang dapat disesuaikan dengan fokus isu yang ditelaah. Menurut pendapat Peter Mahmud Marzuki, terdapat beberapa jenis pendekatan yang lazim digunakan dalam penelitian hukum, yaitu pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan

konseptual (*conceptual approach*).⁷ Masing-masing pendekatan tersebut memiliki fungsi spesifik dalam membantu peneliti merumuskan argumen hukum yang komprehensif dan sistematis.

Adapun metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) merupakan metode yang ditempuh dengan cara menelaah semua peraturan perundang-undangan yang memiliki keterkaitan dengan permasalahan hukum yang menjadi fokus penelitian. Tujuan pendekatan ini ialah untuk menilai sejauh mana terdapat keselarasan dan konsistensi antara Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang, antar-Undang-Undang itu sendiri, maupun antara regulasi dengan Undang-Undang yang menjadi dasar hukumnya.⁸
- b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) sebagai pendekatan yang didasarkan dari pandangan dan doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Melalui pendekatan ini, peneliti dapat menggali dan merumuskan berbagai pengertian, konsep, serta asas-asas hukum yang memiliki relevansi langsung terhadap permasalahan hukum yang sedang dikaji.

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2023). hal. 133

⁸ *Ibid*

Pemahaman terhadap kerangka pemikiran dan doktrin tersebut kemudian berfungsi sebagai pijakan intelektual yang kuat dalam menyusun argumen hukum yang terstruktur, rasional, dan berdasar, guna merumuskan solusi terhadap isu hukum yang menjadi fokus penelitian.⁹

1.5.2 Jenis Penelitian

Jenis penelitian dibedakan menjadi dua, yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris. Dalam penelitian hukum ini jenis penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif. Jenis penelitian ini yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.¹⁰

1.5.3 Bahan Hukum

Dalam Menyusun penelitian ini, penulis menggunakan bahan hukum yang meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder:

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang terdiri atas peraturan perundang-undangan, risalah resmi, putusan pengadilan dan dokumen resmi Negara. Adapun

⁹ Ibid

¹⁰ Ibid

sumber bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
3. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional;
4. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah;
5. Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
6. Undang-Undang Nomor 35 tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak;
7. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 57 Tahun 2021 tentang Standar Nasional Pendidikan;
8. Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2013 tentang Penyelenggara Pendidikan Layanan Khusus;
9. Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 8 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial;

10. Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kabupaten Layak Anak.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder mencakup berbagai informasi yang berkaitan dengan hukum yang sedang atau pernah berlaku di Indonesia. Meskipun demikian, bahan hukum sekunder tidak memiliki kekuatan mengikat secara formal seperti halnya hukum positif, melainkan berfungsi sebagai sumber pendukung dalam memahami dan menafsirkan ketentuan hukum yang berlaku.¹¹ Adapun yang termasuk dalam bahan hukum sekunder meliputi buku, laporan penelitian hukum, jurnal yang berisi kritik dari para ahli dan akademisi mengenai berbagai produk hukum dan putusan pengadilan, notulen seminar hukum, dokumen yang berisi opini hukum, monograf, buletin atau terbitan lainnya, deklarasi dan situs web.

1.5.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan studi pustaka terhadap bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer, maupun bahan hukum sekunder. Pengumpulan bahan hukum tersebut dapat dilakukan dengan membaca, melihat, mendengarkan, maupun

¹¹ *Ibid*, hal 165

penelusuran bahan hukum melalui media internet atau website kemudian mengaitkan dengan isu hukum yang akan dipecahkan, menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi untuk menjawab isu hukum yang telah diteliti.

1.5.5 Analisa Bahan Hukum

Analisa bahan hukum dengan menggunakan jenis penelitian hukum normatif, menggunakan landasan analisis yaitu:¹²

1. Norma Hukum Positif;
2. Doktrin (pendapat sarjana).

Dalam melakukan analisa bahan hukum harus melibatkan ketiga dasar tersebut secara berurutan, yang pertama mencari norma hukum positifnya terlebih dahulu, lalu mencari yurisprudensi yang terkait dengan itu dan yang terakhir mencari tentang doktrin yang terkait dengan masalah yang sedang ditangani agar menjawab permasalahan yang telah dirumuskan.

¹² Muhammad Azhar, "Metodologi penelitian hukum sebagai instrumen mengurai permasalahan hukum kontemporer," *Jurnal gema keadilan*, 2020, 23–24. DOI: <https://doi.org/10.14710/gk.2020.7504>