

KONSEP LAYANAN PENDIDIKAN ANAK TERLANTAR SEBAGAI HAK KONSTITUSIONAL WARGA NEGARA

Gatot Gunarso, Wiwik Afifah¹

Email: wiwikafifah@untag-sby.ac.id

Abstrak

Pendidikan adalah salah satu hak asasi manusia dimana anak terlantar merupakan warga negara yang berhak mendapatkan layanan pendidikan. Anak terlantar merupakan bagian warga negara yang juga mempunyai hak konstitusional untuk mendapatkan layanan pendidikan sesuai dengan Undang-Undang RI No. 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Konsep layanan pendidikan bagi anak terlantar hendaknya memperhatikan salah satu prinsip dalam KHA (Konvensi Hak Anak), yaitu prinsip yang terbaik untuk anak. Pada kenyataannya, kosep layanan pendidikan anak terlantar masih carut marut sehingga pada konteks pelaksanaannya belum mampu memenuhi hak asasi anak secara menyeluruh. Pernyataan permasalahan yaitu konsep pelayanan pendidikan oleh pemerintah dalam rangka pemenuhan hak konstitusional anak-anak terlantar. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif. Kesimpulan yang dihasilkan yaitu anak terlantar yang berhak mendapat layanan pendidikan adalah anak-anak yang berusia 5-18 tahun dan tidak dalam asuhan orang tuanya yaitu anak-anak yang dipelihara oleh panti sosial/panti asuhan, anak-anak yang tempat tinggalnya tidak jelas yaitu di jalanan atau tempat-tempat umum, anak-anak yang berada di daerah terbelakang/pedalaman/pulau terpencil, anak dalam pengungsian/bencana. Mengingat kompleksnya permasalahan pendidikan bagi anak terlantar, maka penyelenggaraan layanan pendidikan bagi anak terlantar tidak bisa diselesaikan oleh satu instansi

Kata Kunci : hak pendidikan, anak terlantar

PENDAHULUAN

Pendidikan sebagai suatu bagian dari hak asasi manusia jelas tercantum dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia. Perkembangan selanjutnya dari perlindungan hak atas pendidikan dapat ditemui dalam *Millennium Development Goals*. *Millennium Development Goals* dibentuk pada September 2000 dengan perwakilan dari 189 negara dunia yang menandatangani sebuah deklarasi yang disebut sebagai *Millennium Declaration* (Deklarasi Milenium). Deklarasi Milenium merupakan sebuah bentuk komitmen dari negara-negara anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk menciptakan lingkungan yang kondusif bagi pembangunan dan pengentasan kemiskinan.² Deklarasi Milenium ini memuat 8 poin tujuan yang harus dicapai oleh negara-negara sebelum tahun 2015. Delapan poin ini tergabung dalam suatu tujuan yang di Indonesia diartikan sebagai Tujuan Pembangunan Milenium. Adapun delapan poin yang menjadi bagian dari *Millennium Development Goals* yaitu:

- 1) Memberantas kemiskinan dan kelaparan ekstrem
- 2) Mewujudkan pendidikan dasar untuk semua

¹ Gatot Gunarso adalah ASN Propinsi Jawa Timur dan Wiwik Afifah adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya.

² Peter Stalker, *Kita Suarakan MDGs Demi Pencapaiannya di Indonesia*, Cetakan Kedua, Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2008, h. 2.

Konsep Layanan Pendidikan Anak Terlantar Sebagai Hak Konstitusional Warga Negara

- 3) Mendorong kesetaraan gender dan perempuan
- 4) Menurunkan angka kematian anak
- 5) Meningkatkan kesehatan ibu
- 6) Memerangi HIV dan AIDS, malaria dan penyakit lainnya
- 7) Memastikan kelestarian lingkungan
- 8) Mengembangkan kemitraan global untuk pembangunan³.

Indonesia telah meratifikasi *The Universal Declaration of Human Right*, termasuk Kovenan internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik, dan Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Kebudayaan. Ratifikasi itu kemudian dituangkan dalam Undang-undang Nomor 11 tahun 2005 tentang pengesahan kovenan Internasional tentang hak-hak ekonomi, sosial dan budaya dan Undang-undang Nomor 12 tahun 2005 tentang pengesahan kovenan tentang internasional tentang hak-hak sipil dan politik. Bersama dengan itu juga terdapat Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM), yang telah dideklarasikan oleh Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) untuk membentuk Perjanjian Internasional tentang Hak Asasi Manusia (HAM). Tiga perjanjian internasional lainnya yang menjadi tolok ukur dalam upaya global mencaipai tujuan-tujuan pendidikan untuk semua dan secara khusus untuk menghapus diskriminasi dalam pendidikan yaitu: (1) Konvensi UNESCO tentang Penentangan Diskriminasi dalam Pendidikan; (2) Konvensi tentang Penghapusan terhadap Diskriminasi Rasial; dan (3) Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita.

Negara di sini memiliki tanggung jawab besar untuk menghormati (*respect*), memenuhi, melindungi hak asasi manusia atas pendidikan seluruh warga negara.⁴ Oleh karena itu tidak ada alasan untuk memungkirinya tidak terpenuhinya hak atas pendidikan warga negara Indonesia. Karena mereka adalah bagian dari generasi penerus bangsa Indonesia kelak untuk mewujudkan apa yang dicita-citakan seperti yang tertera pada pembukaan Undang-undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 sebagai konstitusi negara Indonesia.

Selain menjadi tanggung jawab negara, masyarakat juga bertanggung jawab atas suksesnya pendidikan di Indonesia. Diundangkannya UU Sisdiknas menjadi instrumen penting dalam paradigma baru sistem pendidikan nasional, baik dari sisi penyelenggaraan maupun tenaga pendidik. UU Sisdiknas dengan tegas telah mengamanatkan bahwa paradigma baru pendidikan nasional antara lain bahwa tujuan dasar pendidikan tidak lagi sebatas mencerdaskan kehidupan bangsa, tetapi juga terselenggaranya pendidikan secara demokratis yang menempatkan peran serta masyarakat dalam proses pendidikan di Indonesia.⁵

Pemerintah telah mengalokasikan anggaran sebesar 20 persen dari dana APBN untuk dunia pendidikan, namun menurut Edi Sugianto tidak semua anak di negeri ini beruntung memperoleh kesempatan belajar di lingkungan sekolah yang diimpikan seperti halnya anak-anak terlantar. Tidak sedikit dari mereka yang putus sekolah, atau bahkan memang tidak pernah mengenal bangku sekolahan dari sejak kecil, karena mereka hidup di lingkungan

³ Dyah Ratih Sulistyastuti, *Pembangunan Pendidikan dan MDGs di Indonesia: Sebuah Refleksi Kritis*, Jurnal Kependudukan Indonesia, Vol. 2, No. 2, 2007, h. 20.

⁴ Yosep Adi Prasetyo, *Hak Ekosob Dan Kewajiban Negara*, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2012, h. 5.

⁵ Ahmad Darodji, *Pendidikan Tanggung Jawab Bersama*, 12 Juni 2006, Diakses dari http://ypcendana.com/?module=news&act=detail&id=29&file_id=1 pada 27 Desember 2014.

jalan-jalan ataupun menjadi anak yang terlantar. Bagi orangtua mereka, jangan biarkan membiayai anak-anak mereka sekolah, untuk makan sehari-hari pun mereka kesulitan.⁶

Salah satu contoh nyata adalah mereka anak-anak yang masih berusia produktif yang seharusnya berada di bangku sekolah, justru hidup di jalan-jalan untuk mencari makan. Mengamen, mengemis, bahkan mencopet, merupakan agenda rutin yang harus dilakukan untuk mengisi hari-harinya. Dunia pendidikan seolah menjadi hal yang tabu bagi mereka karena tidak adanya perhatian dari pihak mana pun termasuk pemerintah untuk memperkenalkan dunia yang seharusnya mereka tempati pada usia mereka yang relatif masih muda.⁷

Tanggung jawab sosial dari pemerintah akan pendidikan bagi seluruh rakyat Indonesia seolah tidak terlaksana apabila melihat banyaknya anak-anak negeri ini yang justru hidup di jalan-jalan dan memilih untuk mencari uang karena tidak adanya perhatian yang maksimal dari mereka yang memiliki tanggung jawab akan pendidikan bagi anak-anak jalan-jalan tersebut.

Menurut UUD 1945 dalam Pasal 34 ayat (1) disebutkan bahwa fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh Negara. Dengan demikian Negara bertanggung jawab untuk memenuhi kebutuhan dasar dan hak-hak yang dimiliki fakir miskin dan anak-anak terlantar, khususnya hak asasinya. Hak-hak asasi anak terlantar, pada hakekatnya sama dengan hak-hak asasi manusia pada umumnya, seperti halnya tercantum dalam UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan Keputusan Presiden RI No. 36 Tahun 1990 tentang Pengesahan *Convention on the Right of the Child* (Konvensi tentang hak-hak Anak). Mereka perlu mendapatkan hak-haknya secara normal sebagaimana layaknya anak, yaitu hak sipil dan kemerdekaan, lingkungan keluarga dan pilihan pemeliharaan, kesehatan dasar dan kesejahteraan, pendidikan, rekreasi dan budaya, dan perlindungan khusus⁸ Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang perlindungan anak yang berbunyi "Hak anak adalah bagian dari hak asasi manusia yang wajib dijamin, dilindungi, dan dipenuhi oleh orang tua, keluarga, masyarakat, pemerintah, dan negara", sehingga pemerintah dan negara sebagai pelaksana pembangunan di Indonesia wajib untuk untuk menjamin, melindungi dan memastikan terpenuhinya hak-hak anak tersebut, khususnya adalah anak-anak yang terlantar.

RUMUSAN MASALAH

Mengacu pada latar belakang yang telah dibahas pada bagian sebelumnya, maka permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut: Bagaimanakah konsep pelayanan pendidikan oleh pemerintah dalam rangka pemenuhan hak konstitusional anak-anak terlantar?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang menggunakan peraturan-peraturan, perundang-undangan,

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ Triyani Kathrilda Ambat, *Fungsi Negara Memelihara Anak-Anak Terlantar Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, *Lex Administratum*, Vol.I/No.2/Jan-Mrt/2013, h. 45.

Konsep Layanan Pendidikan Anak Terlantar Sebagai Hak Konstitusional Warga Negara

keputusan-keputusan pengadilan, teori-teori hukum, dan pendapat-pendapat para sarjana terkemuka.⁹ Menurut Yesmil Anwar dan Adang bahwa kajian hukum normatif lebih ditekankan pada norma-norma yang berlaku pada saat itu dan norma yang dinyatakan dalam undang-undang. Kajian terhadap penelitian hukum normatif ini pada dasarnya adalah mengkaji hukum dalam kepustakaan, misalnya penelitian inventarisasi hukum positif, penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian untuk menemukan hukum *in concreto*, penelitian terhadap sistematika hukum dan penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horisontal.¹⁰

PEMBAHASAN

Konsep Pelayanan Pendidikan dalam Pemenuhan Hak Konstitusional Anak Terlantar

Berdasarkan atas pembahas di atas maka dapat diketahui bahwa pemenuhan hak pendidikan bagi anak terlantar belum mempunyai format yang baku dan ketentuan hukum yang mengatur tentang anak terlantar ini juga tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan, sehingga diperlukan pengaturan penanganan fakir miskin dan anak-anak terlantar yang terintegrasi dan terkoordinasi. Melalui upaya penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak atas kebutuhan dasar harus dilakukan oleh negara sebagai prioritas utama dalam pembangunan nasional termasuk untuk mensejahterakan fakir miskin dan anak-anak terlantar. Landasan hukum bagi upaya mensejahterakan fakir miskin dan anak-anak terlantar sampai saat ini masih bersifat parsial. Di dalam UUD 1945 Pasal 34 dikatakan sebagai berikut "*fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh Negara*" yang artinya adalah pemerintah dan Negara mempunyai kewajiban dan tanggung jawab untuk pemeliharaan dan pembinaan dalam melindungi fakir miskin dan anak terlantar.

Kementrian Pemberdayaan Perempuan Republik Indonesia mengusulkan langkah konkrit/rekomendasi dalam pelaksanaan pemeliharaan anak terlantar: (1) adanya sistem rumah singgah pola asuh secara selektif; (2) APBD ditingkatkan; (3) Koordinasi ditingkatkan; (4) Perda dibuat dan dilaksanakan; (5) Perlu sosialisasi tentang penanggulangan anak terlantar dan anak jalanan.¹¹ Jadi diperlukan adanya payung hukum, aturan hukum yang jelas yang dapat digunakan sebagai pegangan dalam pemeliharaan anak terlantar, khususnya dalam masalah pendidikannya. Aturan hukum itu haruslah menjadi satu kesatuan, tidak terpisah-pisah seperti yang ada pada saat ini. Pemenuhan pendidikan anak terlantar ini juga tidak bisa diserahkan kepada satu instansi saja, baik itu Dinas Sosial ataupun Dinas Pendidikan, akan diperlukan adanya koordinasi dan kerja sama, bahu membahu dalam menyelenggarakan pendidikan bagi anak terlantar ini.

Pada bagian ini akan dibahas secara lebih jauh tentang konsep layanan pendidikan dalam pemenuhan hak konstitusional anak terlantar. Sebelum lebih lanjut membahas tentang konsep tersebut, terlebih dahulu disampaikan tentang peraturan perundang-undangan yang terkait dengan anak dan pendidikan. Anak merupakan tunas, potensi dan generasi muda penerus cita-cita perjuangan bangsa yang memiliki peran dan mempunyai

⁹ Rianto Adi, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, Jakarta: Granit, 2004.

¹⁰ Yesmil Anwar dan Adang, *Pengantar Sosiologi Hukum*, Jakarta: Kompas Gramedia, 2008, h. 83.

¹¹ Kantor Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Republik Indonesia, *Harmonisasi konvensi hak anak dengan peraturan perundang-undangan nasional*. (Lingkungan keluarga, Lingkungan khusus), Jakarta, 2001, h. 34.

ciri dan sifat khusus yang menjamin kelangsungan eksistensi negara kepada masa depan kelak yang lebih baik. Oleh karena itu maka pendidikan adalah hak dasar anak yang wajib untuk dipenuhi. Anak terlantar merupakan bagian dari anak Indonesia yang perlu untuk mendapatkan perhatian dari pemerintah masalah pendidikannya.

Peraturan perundang-undangan yang memberikan jaminan kepada anak untuk mendapatkan hak pendidikan adalah sebagai berikut:

1. Pasal 1 angka 12 Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak
Pasal 1 angka 12 Undang-Undang No.23 Tahun 2002 berbunyi “Hak anak adalah bagian dari hak asasi manusia yang wajib dijamin, dilindungi, dan dipenuhi oleh orang tua, keluarga, masyarakat, pemerintah dan negara”. Dalam Pasal 1 ini disebutkan bahwa hak anak adalah bagian dari hak asasi manusianya yang keberadaannya wajib untuk dijamin, dilindungi, dan dipenuhi, baik oleh orang tua, keluarga, masyarakat, pemerintah, dan negara.
2. Pasal 9 Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak
Pasal 9 Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 berbunyi:
 1. Setiap anak berhak memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka pengembangan pribadinya dan tingkat kecerdasannya sesuai dengan minat dan bakatnya.
 2. Selain hak anak sebagaimana dimaksud dalam ayat 1, khusus bagi anak yang menyandang cacat juga berhak memperoleh pendidikan luar biasa, sedangkan bagi anak yang memiliki keunggulan juga berhak mendapatkan pendidikan khusus.Ketentuan dalam Pasal 9 di atas menjelaskan bahwa semua anak berhak untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran yang sesuai dengan minat dan bakatnya dalam rangka pengembangan pribadi dan tingkat kecerdasannya. Pendidikan khusus diberikan kepada anak penyandang cacat dan anak yang memiliki keunggulan.
3. Pasal 10 Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak
Pasal 10 Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 berbunyi: “Setiap anak berhak menyatakan dan didengar pendapatnya, menerima, mencari dan memberikan informasi sesuai dengan tingkat kecerdasan dan usianya demi pengembangan dirinya sesuai dengan nilai-nilai kesusilaan dan kepatutan”.
4. Pasal 48 Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak
Pasal 48 Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 berbunyi “Pemerintah wajib menyelenggarakan pendidikan dasar minimal 9 tahun untuk semua anak”. Pasal 48 ini menjelaskan tentang kewajiban negara untuk menyelenggarakan pendidikan bagi semua anak.
5. Pasal 49 Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak
Pasal 49 Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 berbunyi “Negara, pemerintah, keluarga, dan orang tua wajib memberikan kesempatan yang seluas – luasnya kepada anak untuk memperoleh pendidikan”. Pasal 49 ini berisi tentang kewajiban negara, pemerintah, dan orang tua untuk memberikan kesempatan yang seluas-luasnya untuk setiap anak dalam memperoleh pendidikan.
6. Pasal 50 Undang-Undang No. 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak
Pasal 50 Undang-Undang No. 23 tahun 2002 berbunyi:
Pendidikan sebagaimana dimaksud dalam pasal 48 diarahkan pada:

Konsep Layanan Pendidikan Anak Terlantar Sebagai Hak Konstitusional Warga Negara

- a. Pengembangan sikap dan kemampuan kepribadian anak, bakat, kemampuan mental dan fisik sampai mencapai potensi mereka yang optimal;
 - b. Pengembangan penghormatan atas hak asasi manusia dan kebebasan asasi;
 - c. Pengembangan rasa hormat terhadap orang tua, identitas budaya, bahasa dan nilai-nilainya sendiri, nilai - nilai nasional dimana anak bertempat tinggal, dari mana anak berasal, dan peradaban-peradaban yang berbeda- beda dari peradaban sendiri;
 - d. Persiapan anak untuk kehidupan yang bertanggung jawab; dan
 - e. Pengembangan rasa hormat dan cinta terhadap lingkungan hidup.
7. Pasal 52 Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak
Pasal 52 Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 berbunyi “Anak yang memiliki keunggulan diberikan kesempatan dan aksesibilitas untuk memperoleh pendidikan”.
8. Pasal 53 Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak
Pasal 53 Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 berbunyi:
- a. Pemerintah bertanggung jawab untuk memberikan biaya pendidikan dan/ atau bantuan cuma-cuma atau pelayanan khusus bagi anak dari keluarga kurang mampu, anak terlantar, dan anak yang bertempat tinggal di daerah terpencil.
 - b. Pertanggungjawaban pemerintah sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 termasuk pula mendorong masyarakat untuk berperan aktif.
- Pasal 53 ini menjelaskan tentang tanggung jawab pemerintah untuk memberikan biaya pendidikan atau bantuan cuma-cuma bagi anak dari keluarga kurang mampu, anak terlantar, dan anak yang bertempat tinggal di daerah terpencil.
9. Pasal 54 Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak
Pasal 54 Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 berbunyi: “Anak di dalam lingkungan sekolah wajib dilindungi dari tindakan kekerasan yang dilakukan oleh guru, pengelola sekolah atau teman-teman didalam sekolah yang bersangkutan, atau lembaga pendidikan lainnya”. Pasal 54 ini menjelaskan tentang perlindungan terhadap anak di lingkungan sekolah dari tindak kekerasan, baik kekerasan yang dilakukan oleh guru, pengelola sekolah, atau teman-teman di dalam sekolah, ataupun dari lembaga pendidikan lainnya.
10. Pasal 12 Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
Pasal 12 Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 berbunyi:
Setiap orang berhak 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.
Pasal 12 ini menegaskan bahwa setiap orang berhak untuk mendapatkan perlindungan bagi pengembangan pribadinya, untuk memperoleh pendidikan, mencerdaskan dirinya, dan meningkatkan kualitas hidupnya.
11. Pasal 13 Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
Pasal 13 Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 berbunyi: “Setiap orang berhak untuk mengembangkan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya sesuai dengan martabat manusia demi kesejahteraan peribadinya, bangsa dan umat manusia”.

12. Pasal 60 ayat (1) Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Pasal 60 ayat (1) Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 berbunyi: “Setiap anak berhak untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka pengembangan pribadinya sesuai dengan minat, bakat dan tingkat kecerdasannya”.

Pasal 60 ini menjelaskan bahwa setiap anak berhak untuk memperoleh pendidikan dan pengejaran untuk pengembangan pribadinya sesuai dengan minat, bakat dan tingkat kecerdasan yang dimilikinya.

Beberapa ketentuan yang ada dalam peraturan perundang-undangan di atas kiranya cukup untuk dijadikan sebagai penguat bahwa semua anak berhak untuk mendapatkan layanan pendidikan. Anak terlantar merupakan bagian dari anak Indonesia sehingga anak terlantar juga mempunyai hak untuk memperoleh layanan pendidikan. Konvensi Hak Anak (KHA) yang telah dikeluarkan oleh PBB juga merupakan salah satu peraturan di tingkat Internasional yang memberikan perlindungan terhadap hak-hak anak. Konvensi Hak Anak (KHA) Perserikatan Bangsa-Bangsa 1989 merupakan perjanjian yang mengikat secara yuridis dan politis di antara berbagai Negara yang mengatur hal-hal yang berhubungan dengan hak anak. Hak anak yang dimaksud adalah hak asasi manusia untuk anak. Indonesia meratifikasi KHA dengan Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990 pada tanggal 25 Agustus 1990. Meskipun demikian, Indonesia tidak menerima seluruh Pasal KHA (total 54 Pasal). Tujuh Pasal kunci yang direservasi oleh Indonesia, yaitu Pasal 1 (Definisi), Pasal 14 (hak anak atas kemerdekaan berpikir, berkeyakinan dan beragama), Pasal 16 (hak privasi), Pasal 17 (hak anak mendapatkan informasi layak anak), Pasal 21 (Adopsi), Pasal 22 (Pengungsi Anak), dan Pasal 29 (tujuan pendidikan). Ketujuh Pasal ini ditarik oleh Indonesia (Hasan Wirayuda/Menlu Kabinet Indonesia Bersatu Pertama/Kabinet SBY-JK) pada tanggal 11 Januari 2005.

Dengan diratifikasinya KHA oleh Indonesia, telah memberi warna pada berbagai kebijakan dan ketentuan terkait dengan anak. *Pertama*, Adanya penambahan Pasal 28B ayat (2) pada Undang-Undang Dasar 1945 pada Amandemen Kedua, yaitu “Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan anak dari kekerasan dan diskriminasi.” *Kedua*, Presiden Republik Indonesia bersama Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia mengesahkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Perlindungan Anak. Undang-Undang inilah secara keseluruhan menjamin, menghargai, dan melindungi hak anak. *Ketiga*, Pemerintah Indonesia membentuk Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, sebagai lembaga koordinasi dan advokasi perlindungan anak di Indonesia. Kementerian ini bertugas menyusun Rencana Aksi Nasional Pembangunan di Bidang Anak. *Dan terakhir*, Indonesia membentuk Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI), sebagai lembaga independen untuk menjamin, menghargai, dan melindungi hak-hak anak sebagaimana yang diatur dalam ketentuan dan prinsip dasar KHA. Lembaga ini secara bersama-sama bekerjasama dengan Komisi Hak Asasi Manusia dan Komisi Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk Anak dalam rangka menjamin, menghargai, dan melindungi hak anak, khususnya anak yang terlibat dalam bentuk-bentuk pekerjaan terburuk anak, seperti anak yang bekerja di Jermal, Pertambangan, Pabrik Sepatu, Prostitusi, dan eksploitasi seksual anak.

Komite Hak Anak Perserikatan Bangsa-Bangsa mendorong setiap Negara yang telah meratifikasi KHA untuk mentransformasikan dari bahasa hukum ke dalam kebijakan,

Konsep Layanan Pendidikan Anak Terlantar Sebagai Hak Konstitusional Warga Negara

strategi, tujuan, dan program. Supaya setiap Negara memahami ketentuan dan prinsip dasar dalam KHA, Komite Hak Anak mengelompokkan Pasal-Pasal dalam KHA menjadi delapan kelompok atau klaster.

Delapan klaster KHA yang dimaksud: *pertama*, langkah pelaksanaan umum. Klaster ini berisikan ketentuan yang tertuang dalam Pasal 4, 42, dan 44. Pada klaster pertama ini Negara yang telah meratifikasi KHA diminta untuk memastikan hak-hak anak terpenuhi melalui kebijakan dan program yang terdesentralisasi di setiap daerah otonom yang tertuang dalam Rencana Aksi Nasional Pembangunan di Bidang Anak. Ketentuan lain adalah, Komite berharap KHA didesiminasikan kepada anak, orang tua, masyarakat, dunia usaha, dan pemerintah. Selain itu, Negara atau Pemerintah memastikan adanya pelatihan kepada para profesional yang bekerja dengan atau untuk anak pada layanan kesehatan, pendidikan, sosial, dan penegakan hukum.

Kedua, definisi. Berdasarkan ketentuan KHA, yang dimaksud dengan anak adalah "Seorang anak berarti setiap manusia di bawah usia 18 tahun, kecuali apabila menurut hukum yang berlaku bagi anak tersebut ditentukan bahwa usia dewasa dicapai lebih awal (Pasal 1 KHA)." Pasal 1 KHA ini merupakan salah satu Pasal yang direservasi oleh Indonesia pada tahun 1990, namun ditarik pada tanggal 11 Januari 2005. Artinya, Indonesia secara sah mengakui definisi anak sebagaimana yang tertuang dalam ketentuan Pasal 1 KHA sejak 12 Januari 2005. Meskipun demikian, definisi anak yang ada selama ini masih terdapat perbedaan batasan usia anak di beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan. Definisi pekerja anak adalah 15 tahun (UU No. 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan); Definisi Anak dapat dituntut di depan hukum adalah 12 tahun (UU No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak); dan lain-lain.

Ketiga, Prinsip-prinsip Umum KHA. Pasal KHA yang mengatur prinsip-prinsip KHA adalah Pasal 2, 3, 6, dan 12. Terdapat empat prinsip KHA yang menjadi dasar pertimbangan pada setiap penyusunan kebijakan dan program. Keempat prinsip dimaksud adalah, non-diskriminasi (Pasal 2), kepentingan terbaik bagi anak (Pasal 3), hidup, kelangsungan hidup dan perkembangan (Pasal 6), dan penghargaan terhadap pandangan anak (Pasal 12).

Keempat, Hak Sipil dan Kebebasan. Ketentuan KHA yang tertuang dalam klaster ke-4 ini adalah hak anak untuk pencatatan kelahiran, nama, kebangsaan, dan hak mengetahui dan diasuh oleh orang tua. Ketentuan lainnya adalah hak anak atas identitas, kebebasan berekspresi, kebebasan berfikir, berkeyakinan, dan beragama. Hak anak atas kebebasan berorganisasi dan berkumpul secara damai. Hak anak atas privasi, mengakses informasi yang layak, dan perlindungan dari penyiksaan, perlakuan merendahkan, dan pencabutan kebebasan.

Kelima, Lingkungan Keluarga dan Pengasuhan Alternatif. Ada 10 Pasal KHA yang mengatur tentang hak anak atas lingkungan keluarga dan pengasuhan. Pada klaster ini, anak memiliki hak atas bimbingan orang tua dan kemampuan anak selalu berkembang. Orang tua bertanggung jawab atas pengasuhan anaknya dalam lingkungan keluarga. Ketentuan KHA dalam klaster kelima ini adalah mengutamakan keluarga sebagai pengasuh utama, untuk itu, pemerintah berkewajiban untuk melakukan pelatihan pengasuhan anak. Ketentuan lain, anak yang tidak memiliki pengasuh, diutamakan untuk diasuh oleh keluarga besar, sedangkan panti asuhan hanyalah sebagai alternatif terakhir. KHA juga memastikan Negara untuk melakukan pemantauan dan mereview secara berkala terhadap

anak yang terpaksa tinggal di panti asuhan atau Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak (LKSA).

Keenam, Disabilitas, Kesehatan Dasar dan Kesejahteraan. Hak anak atas kesehatan dan layanan kesehatan, hak atas jaminan sosial, dan hak atas standar hidup yang layak. Hak anak lainnya adalah hak anak disabilitas. Poin penting dari klaster ini lebih difokuskan kepada pencegahan untuk terjadinya anak disabilitas. Negara memastikan untuk meningkatkan pelayanan kesehatan reproduksi dan mental remaja.

Ketujuh, Pendidikan, Pemanfaatan Waktu Luang, dan Kegiatan Budaya. Poin penting dalam klaster ke-7 adalah memastikan hak anak atas pendidikan, beristirahat, berekreasi, dan kegiatan budaya dan seni. Anak-anak memiliki hak atas pendidikan dasar secara gratis, aman dan nyaman di sekolah, bebas dari kekerasan, dan yang terpenting adalah penegakan disiplin dengan non-kekerasan. Anak juga aktif terlibat dalam kegiatan budaya dan seni, sehingga mereka dapat mewarisi tradisi adat setempat yang mengandung nilai positif lainnya.

Terakhir atau Kedelapan, Perlindungan Khusus. Ketentuan KHA dalam klaster terakhir ini adalah hak anak di daerah pengungsi, hak anak yang berkonflik dengan hukum, hak anak atas perlindungan dari eksploitasi seksual, pornografi, dan prostitusi anak, serta hak anak dari pribumi dan minoritas. Upaya untuk melaksanakan ketentuan dan prinsip dasar dalam KHA, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan mengembangkan “Kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak.” Yaitu pengintegrasian komitmen dan sumber daya pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha yang terencana secara menyeluruh dan berkelanjutan dalam kebijakan, program, dan kegiatan untuk menjamin terpenuhinya hak anak.

Agar anak terlantar dapat memperoleh layanan pendidikan, maka pertama kali yang harus dilakukan oleh pemerintah adalah melakukan *pengakuan anak terlantar melalui administrasi kependudukan*. Pengertian Anak terlantar menurut UU. Nomor 23 Tahun 2002 tentang *Perlindungan Anak pada Ketentuan Umum Pasal 1 angka 6 menyebutkan bahwa anak terlantar adalah anak yang tidak terpenuhi kebutuhannya secara wajar, baik fisik, mental, spiritual, maupun sosial*. Menurut UU No. 4 Tahun 1979 tentang *Kesejahteraan Anak, anak terlantar adalah anak yang karena suatu sebab orang tuanya melalaikan kewajibannya sehingga kebutuhan anak tidak dapat terpenuhi dengan wajar, baik secara rohani, jasmani maupun sosial*. Pada Pasal 25 UU Nomor 23 Tahun 2006 terdapat juga pasal yang menyebutkan mengenai *Pendataan Penduduk Rentan Administrasi Kependudukan yang meliputi: a) Penduduk korban bencana alam; b) Penduduk korban bencana sosial; c) Orang terlantar; dan d) Komunitas terpencil*.

Khusus pada point “c” yaitu orang terlantar, termasuk anak terlantar, selayaknya pihak pemerintah memberikan perlindungan terhadap hak-hak orang tersebut dengan memberikan untuk memiliki Nomor Identitas Kependudukan (NIK) dan Akta Kelahiran. Pengakuan anak terlantar melalui administrasi kependudukan ini merupakan tahapan awal agar anak tersebut dapat mendapatkan hak-hak yang lain, termasuk juga hak untuk mendapatkan layanan pendidikan. Dalam administrasi kependudukan tersebut, tentunya pihak pengelola administrasi dan kependudukan, dalam hal ini adalah Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil perlu untuk memberikan tanda khusus bahwa anak tersebut masuk dalam kategori anak terlantar sehingga penanganan yang diberikan akan menjadi lebih baik. Berdasarkan data dari Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil inilah nantinya pihak pemerintah dapat mengambil kebijakan terkait dengan pendidikan yang selayaknya diberikan kepada anak terlantar.

Konsep Layanan Pendidikan Anak Terlantar Sebagai Hak Konstitusional Warga Negara

Dalam Konvensi Hak Anak (KHA) disebutkan bahwa salah prinsip yang terkandung di dalamnya adalah kepentingan yang terbaik bagi anak, yaitu setiap anak berhak untuk mendapatkan yang terbaik bagi dirinya. Dalam masalah kesempatan untuk mendapatkan pendidikan, anak terlantar juga berhak untuk mendapatkan layanan terbaik dalam pendidikan. Layanan pendidikan yang terbaik untuk anak terlantar tentunya merupakan layanan yang tepat, sesuai untuk kondisi anak terlantar dan mampu memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi anak terlantar, yaitu agar anak terlantar tersebut mampu untuk mengembangkan empat potensi yang ada dalam dirinya secara maksimal, yaitu potensi otak, emosi, fisik dan spiritual¹².

Terkait dengan kompleksnya permasalahan pendidikan bagi anak terlantar, maka penyelenggaraan layanan pendidikan bagi anak terlantar tidak bisa diselesaikan oleh satu instansi saja, akan tetapi penangangan pendidikan bagi anak terlantar ini memerlukan kerja sama dari berbagai pihak, yaitu Dinas Pendidikan, Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, Dinas Sosial, serta masyarakat.

Tahapan pertama dalam penentuan jenis layanan pendidikan yang tepat bagi anak terlantar ini adalah pendataan anak terlantar. Pendataan anak terlantar ini berfungsi untuk memastikan bahwa setiap anak terlantar pada akhirnya akan mendapatkan layanan pendidikan yang sesuai. Pendataan anak terlantar ini pertama dapat melibatkan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil. Data anak terlantar yang telah disusun oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil ini kemudian diserahkan kepada Dinas Sosial. Dinas Sosial kemudian akan melakukan verifikasi data anak terlantar dengan cara terjun langsung ke lapangan. Selama terjun langsung ke lapangan tidak menutup kemungkinan ditemukan lagi data anak-anak terlantar yang baru. Data hasil verifikasi dan data anak terlantar baru ini kemudian diserahkan kembali kepada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil agar bisa dilakukan update data baru. Pendataan anak terlantar ini perlu untuk dilakukan secara berkala, misalnya setiap 3 bulan sekali agar data anak terlantar yang ada selalu *up to date*.

Berdasarkan data anak terlantar yang baru yang telah disusun oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, Dinas Sosial kemudian melakukan koordinasi dan kerja sama dengan Dinas Pendidikan dan masyarakat untuk menentukan jenis layanan pendidikan yang tepat untuk anak-anak terlantar tersebut. Setelah didapatkan jenis layanan pendidikan yang tepat, kemudian segera dapat dijalankan layanan pendidikan yang telah ditentukan tersebut. Layanan pendidikan yang tepat nantinya bisa jadi adalah pendidikan formal, pendidikan layanan khusus, ataupun pendidikan ketrampilan, tergantung dari hasil koordinasi dari Dinas Sosial, Dinas Pendidikan, dan masyarakat.

Setelah menentukan jenis layanan pendidikan yang tepat untuk anak-anak terlantar tersebut dan layanan pendidikan sudah berjalan, maka tahapan berikutnya adalah melakukan kontrol atau pengawasan terhadap jalannya layanan pendidikan bagi anak terlantar. Masalah utama bagi anak terlantar dalam masalah pendidikan adalah rendahnya kemauan untuk belajar dan apatisme terhadap pendidikan sehingga diperlukan adanya pendamping khusus bagi anak-anak terlantar tersebut agar kemauan belajar anak terlantar dapat dijaga dan terus ditingkatkan dan apatisme terhadap pendidikan yang selama ini menjangkiti anak-anak terlantar dapat dihilangkan.

¹² Hery Wibowo, op.cit, h. 12.

Untuk menjalankan fungsi pendampingan ini maka diperlukan adanya pekerja sosial. Permasalahan sosial Indonesia saat ini cukup banyak, termasuk di dalamnya adalah masalah anak terlantar sehingga jumlah pekerja sosial yang menanganinya juga perlu untuk terus ditingkatkan. Kepala Badan Pendidikan dan Pelatihan Kesejahteraan Sosial Kementerian Sosial (Kemensos), Harry Hikmat mengatakan, Indonesia masih sangat kekurangan praktisi pekerja sosial. Jumlah penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) di Indonesia telah mencapai angka 15,5 juta, sementara jumlah pekerja sosial yang terdata sampai saat ini baru sekitar 15.500. Saat ini perbandingannya satu pekerja sosial menangani seribu orang lebih dan perbandingan tersebut tidak ideal. Untuk mencapai jumlah ideal, Harry menambahkan, jumlah pekerja sosial di Indonesia harus lebih dari 150.000 orang. Kendati demikian, jumlah tersebut masih terbilang belum cukup karena perbandingannya satu pekerja sosial masih harus menangani seratus orang PMKS atau 1:100. Yang paling banyak kekurangan adalah pekerja sosial yang menangani persoalan anak dan keluarga. Jumlah permasalahan sosial anak saja sekarang sudah mencapai 4,6 juta orang. Kendati sangat penting peranannya, profesi pekerja sosial masih dianggap sebagai pekerjaan yang kurang bergengsi di mata masyarakat. Selain itu, pekerja sosial di Indonesia belum terjamin keamanan serta kesejahteraannya. Untuk itulah perlu ada payung hukum yang nantinya menjadi road map bagi para pekerja sosial di Indonesia yang mengatur mengenai hak, kewajiban, sanksi, termasuk mandat para pekerja sosial.¹³

Audrey R Chapman, seorang pakar hukum internasional mengelaborasi tiga dimensi kewajiban negara, antara lain:

1. Kewajiban untuk memenuhi (*to fulfill*) mengharuskan Negara untuk mengambil langkah-langkah yang tepat dalam hal legislatif administratif, anggaran negara, judicial serta lainnya menuju terwujudnya realisasi sepenuhnya dari hak-hak tersebut. Dalam konteks memenuhi hak atas pendidikan, Negara memiliki kewajiban untuk memenuhi hak atas pendidikan itu sendiri. Sebagaimana diatur dalam Kovenan Ekosob pasal 13 ayat (2) huruf a sampai c, dimana Negara wajib menyediakan pendidikan secara gratis untuk pendidikan dasar serta pengadaan pendidikan lanjutan dan pendidikan tinggi cuma-cuma secara bertahap. Wujud pemenuhan hak tersebut adalah dengan menyediakan alokasi anggaran dan mengupayakan agar pendidikan dapat diakses oleh siapa saja tanpa diskriminasi. Oleh karena itu, kegagalan negara untuk menyediakan pendidikan bagi mereka yang membutuhkan dapat mengakibatkan sebuah pelanggaran.
2. Kewajiban untuk melindungi mengharuskan Negara mencegah pelanggaran terhadap hak-hak tersebut oleh pihak ketiga. Artinya, Negara memiliki kewajiban untuk melindungi setiap orang dari pihak-pihak lain yang menghalang-halangi atau menyebabkan orang tersebut kehilangan atau tidak bisa mengakses hak atas pendidikannya.
3. Kewajiban untuk menghormati mengharuskan negara tidak campur tangan dalam pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Artinya, negara harus menghormati pilihan-pilihan masyarakat dalam hak atas pendidikan. Sebagaimana terlihat dalam pasal 26 ayat (3) DUHAM, dan pasal 13 ayat (3) dan (4) Kovenan Ekosob, bahwa Kebebasan untuk memilih institusi pendidikan bagi anak ada di tangan orang tua atau wali yang sah.

¹³ Putra Prima Perdana, *Indonesia Kekurangan Pekerja Sosial*, 23 Oktober 2013, Diakses dari <http://regional.kompas.com/read/2013/10/23/2126406/Indonesia.Kekurangan.Pekerja.Sosial> pada 5 Agustus 2014.

Konsep Layanan Pendidikan Anak Terlantar Sebagai Hak Konstitusional Warga Negara

Sementara Negara wajib menghormati kebebasan tersebut. Selain itu, Negara juga dilarang mencampuri kebebasan individu dan badan-badan untuk mendirikan dan mengurus lembaga-lembaga pendidikan.¹⁴

Pada tanggal 28 Oktober 2005 Pemerintah Indonesia telah mengundang pengesahan atau ratifikasi atas ICESCR dengan disahkannya Undang-undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya). Adanya ratifikasi ini telah menambah jumlah instrumen internasional tentang HAM yang telah diterima oleh pemerintah Indonesia. Dalam Bidang ekonomi, sosial, dan budaya, beberapa tema HAM telah diadopsi dalam Undang-undang Dasar 1945 sehingga menjadi hak konstitusional.

Sebagaimana telah berhasil dirumuskan dalam naskah Perubahan Kedua UUD 1945, ketentuan mengenai hak-hak asasi manusia telah mendapatkan jaminan konstitusional yang sangat kuat dalam Undang-Undang Dasar. Sebagian besar materi Undang-Undang Dasar ini sebenarnya berasal dari rumusan Undang-Undang yang telah disahkan sebelumnya, yaitu UU tentang Hak Asasi Manusia. Jika dirumuskan kembali, maka materi yang sudah diadopsikan ke dalam rumusan UUD 1945 mencakup 27 materi berikut:

- a. Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.
- b. Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.
- c. Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.
- d. Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.
- e. 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.
- f. Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.
- g. Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.
- h. Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.
- i. Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.
- j. Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.

¹⁴ Audrey R Chapman. *Indikator dan Standar Untuk Pemantauan Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Jurnal HAM vol 1, Oktober 2005, h. 72.

- k. Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.
- l. Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.
- m. Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.
- n. Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.
- o. Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.
- p. Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.
- q. Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.
- r. Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.
- s. Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.
- t. Negara, dalam keadaan apapun, tidak dapat mengurangi hak setiap orang untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut.
- u. Negara menjamin penghormatan atas identitas budaya dan hak masyarakat tradisional selaras dengan perkembangan zaman dan tingkat peradaban bangsa.
- v. Negara menjunjung tinggi nilai-nilai etika dan moral kemanusiaan yang diajarkan oleh setiap agama, dan menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk dan menjalankan ajaran agamanya.
- w. Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.
- x. Untuk memajukan, menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.
- y. Untuk menjamin pelaksanaan Pasal 4 ayat (5) tersebut di atas, dibentuk Komisi Nasional Hak Asasi Manusia yang bersifat independen menurut ketentuan yang diatur dengan undang-undang.
- z. Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- aa. Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan

Konsep Layanan Pendidikan Anak Terlantar Sebagai Hak Konstitusional Warga Negara

untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.¹⁵

Ketentuan-ketentuan yang memberikan jaminan konstitusional terhadap hak-hak asasi manusia itu sangat penting dan bahkan dianggap merupakan salah satu ciri pokok dianutnya prinsip negara hukum di suatu negara. Namun di samping hak-hak asasi manusia, harus pula dipahami bahwa setiap orang memiliki kewajiban dan tanggungjawab yang juga bersifat asasi. Setiap orang di manapun ia berada harus dijamin hak-hak dasarnya. Pada saat yang bersamaan, setiap orang di manapun ia berada, juga wajib menjunjung tinggi hak-hak asasi orang lain sebagaimana mestinya. Keseimbangan kesadaran akan adanya hak dan kewajiban asasi ini merupakan ciri penting pandangan dasar bangsa Indonesia mengenai manusia dan kemanusiaan yang adil dan beradab¹⁶.

Penekanannya adalah pada pemberian pendidikan untuk semua, sehingga demikian, akses ke pendidikan merupakan isu utama. Pendidikan harus tersedia untuk semua tanpa diskriminasi. Konsep nondiskriminasi dalam pendidikan juga dijelajahi dengan lebih rinci di Konvensi UNESCO tahun 1960 yakni Konvensi Menentang Diskriminasi dalam Pendidikan. Pasal 2 Konvensi UNESCO ini membolehkan dipertahankannya sekolah yang dikhususkan untuk satu jenis kelamin dalam suatu situasi tertentu dan mengakui bahwa kelompok agama dan bahasa yang berbeda-beda dalam suatu negara dapat dididik secara terpisah. Konvensi ini juga membolehkan diadakan dan dipertahankannya lembaga pendidikan swasta. Komite tentang Hak Anak menganggap diskriminasi sebagai sesuatu yang melanggar martabat seorang anak, dan mungkin bahkan "menghancurkan kapasitas anak untuk mendapatkan manfaat dari kesempatan pendidikan."¹⁷ Anak penyandang cacat dan HIV/AIDS dirujuk secara khusus oleh badan-badan PBB sebagai orang-orang yang sangat didiskriminasi.

Keterbatasan finansial juga merupakan hal yang menimbulkan keprihatinan. Kalau menganut konsep pendidikan bebas secara harfiah, bukan hanya bersekolah itu sendiri harus bebas biaya, demikian juga halnya dengan sumber daya penting serta biaya tambahannya. Hal ini akan membuat negara bertanggungjawab atas biaya kertas, pena, buku dan secara potensial, bahkan dalam biaya pakaian seragam wajib serta transport ke dan dari tempat pendidikan, setidaknya bagi mereka yang berada dalam kebutuhan keuangan di tingkat sekolah dasar. Pada dasarnya, kurangnya sumber daya keuangan si murid seharusnya tidak digunakan oleh negara untuk membenarkan ketidakhadiran. Dalam situasi semacam itu, negara harus berusaha mewujudkan kewajiban positif yang sudah diterimanya ketika meratifikasi Kovenan. Hal ini juga berhubungan dengan diskriminasi karena perhatian harus diberikan untuk memastikan agar biaya tambahan apapun tidak merugikan pada murid perempuan daripada murid laki-laki. Pungutan atas biaya pendidikan, secara efektif merupakan suatu bentuk diskriminasi berdasarkan kekayaan. Anak yang bersekolah memiliki waktu yang lebih sedikit untuk bekerja di rumah atau di luar rumah, sehingga mereka yang berasal dari keluarga yang berpendapatan rendah berada di bawah tekanan untuk meninggalkan pendidikan secara cepat dan mencari pekerjaan yang

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Demokrasi Dan Hak Asasi Manusia*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2011, h. 3.

¹⁶ *Ibid*, h. 10.

¹⁷ Paragraf 10.

dibaya. UNESCO, pelapor PBB tentang Pendidikan dan Organisasi Pekerja Internasional (*International Labour Organization*) telah bekerja sama untuk memastikan agar umur minimum untuk bekerja bagi anak adalah setelah mereka menyelesaikan periode pendidikan dasar¹⁸. Tentunya banyak anak yang masih memilih untuk bekerja atau dipaksa untuk bekerja pada umur yang masih muda. Banyak proyek Lembaga Swadaya Masyarakat di belahan dunia berkembang yang difokuskan untuk menyediakan proyek-proyek yang menghasilkan pendapatan yang berlanjut bagi komunitas-komunitas agar anak-anak komunitas tersebut dapat bersekolah daripada harus bekerja. Sampai ketika kemajuan yang cukup dicapai dalam hak atas makanan dan air yang layak serta standar hidup yang layak untuk semua, isu anak yang bekerja daripada bersekolah akan terus menjadi isu.

Negara diberikan kebebasan untuk menentukan apakah yang dimaksud dengan pendidikan dasar bebas. Menurut Arajärvi, tahap pendidikan dasar harus mengandung pengetahuan dasar dan keterampilan sosial, sedangkan kategori keseluruhan pendidikan dasar baca tulis, matematika dasar dan pendidikan kewarganegaraan dasar¹⁹. Komite tentang Hak Anak menyatakan bahwa pendidikan harus “mencerminkan keseimbangan yang layak antara pemajuan aspek fisik, mental, spiritual, dan emosional, dimensi intelektual, sosial, dan praktis dengan tujuan keseluruhan guna memaksimalkan kemampuan dan kesempatan anak agar dapat berpartisipasi secara penuh dan tanggungjawab anak dalam masyarakat yang bebas.”²⁰

Prinsip umumnya adalah bahwa pendidikan anak harus sesuai dengan keinginan orang tua atau walinya. Pasal 26 ayat (3) Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia merujuk pada “hak lebih dulu” orang tua untuk memilih jenis pendidikan yang cocok bagi anak mereka. Jelas bahwa hal ini seharusnya merupakan masalah mengenai pendidikan yang diterima anak di rumah. Namun, esensi mengenai hak atas pendidikan mengandung arti bahwa anak juga akan dididik di sekolah atau lembaga lain yang setara di mana orang tua tidak memiliki hak memilih yang tidak terbatas. Karena sifat wajib dari hak atas pendidikan, orang tua tidak memilih anaknya untuk tidak dididik sama sekali. Secara serupa, orang tua tidak dapat memilih agar anak tidak dididik sama sekali. Demikian pula, tidak terbuka bagi orang tua untuk memilih sistem pendidikan yang bertentangan dengan norma-norma hak asasi manusia.

Pasal 26 ayat (2) Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa pendidikan harus ditujukan untuk pengembangan sepenuhnya kepribadian manusia, penguatan hak asasi manusia dan kebebasan dasar, serta pemajuan kegiatan PBB. Lingkup pendidikan dalam memajukan dan mendorong hak asasi manusia akan dibicarakan setelah ini. Hal-hal yang lebih rinci dapat diambil dari instrumen-instrumen lainnya. Kebutuhan akan toleransi dan pengertian dapat dilihat dari berbagai instrumen PBB dan UNESCO yang melarang diskriminasi karena alasan tertentu (dalam pendidikan sendiri berkenaan dengan instrumen UNESCO --Pasal 5). Ini seiring dengan pengakuan akan nilai-nilai budaya -- Pasal 17 ayat (3) dari Piagam Afrika, misalnya, yang memberikan kewajiban pada negara untuk memajukan dan melindungi nilai-nilai moral dan tradisional masyarakat Afrika. Tujuan

¹⁸ Lihat Konvensi Umur Minimum Organisasi Perburuhan Internasional No. 138 Tahun 1973.

¹⁹ P. Arajärvi, ‘Article 26’ in G. Alfredsson, and A. Eide, (eds.), *The Universal Declaration of Human Rights – a Common Standard of Achievement*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1999, h. 551-574.

²⁰ Komisi Hak Anak, Komentar 1, ayat 12.

Konsep Layanan Pendidikan Anak Terlantar Sebagai Hak Konstitusional Warga Negara

penghapusan buta huruf dianggap sebagai kewajiban yang mengikat, menurut Pasal 34 Piagam Arab tentang Hak Asasi Manusia, ketentuan-ketentuan lainnya mengenai hak atas pendidikan agama (diberikan untuk kaum minoritas).

Anak-anak pekerja migran dan anak-anak dari pencari suaka atau pengungsi memiliki hak-hak khusus mengenai bahasa yang digunakan dalam pendidikan yang disediakan. Misalnya, Konvensi PBB mengenai status Pengungsi tahun 1951 mewajibkan pengungsi harus diberi perlakuan yang sama dengan orang asing dalam hal pendidikan dan pengakuan kualifikasi sewaktu berada di Eropa. Piagam Sosial yang direvisi tahun 1996 (Dewan Eropa) mewajibkan agar anak-anak pekerja migran untuk diajar sejauh yang dapat dilakukan dalam bahasa ibu mereka. Adalah menarik bahwa Pasal 19 yang sama juga mewajibkan negara penerima untuk mengatur agar para pekerja migran dan keluarganya diajar dalam bahasa nasional. Hal ini jelas akan memungkinkan para migran, setidaknya secara sebagian, berintergrasi ke dalam masyarakat.

Nowak menyimpulkan bahwa terdapat empat tujuan dasar pendidikan yang telah disepakati secara universal: (1) memungkinkan umat manusia secara bebas mengembangkan kepribadian dan martabatnya; (2) memungkinkan umat manusia berpartisipasi secara aktif dalam masyarakat yang bebas dalam semangat saling bertoleransi dan penghormatan pada peradaban, kebudayaan, dan agama lain; (3) untuk mengembangkan penghormatan kepada orang tua, nilai kebangsaan dan lingkungan alam; (4) mengembangkan penghormatan pada hak asasi manusia, kebebasan dasar dan pemeliharaan perdamaian.²¹

Anak terlantar merupakan bagian dari anak Indonesia yang akan menjadi penerus perjuangan dan pembangunan bangsa Indonesia. Apabila anak terlantar di Indonesia tidak mendapatkan perhatian serius dari pemerintah, maka akan berdampak pada muramnya masa depan Indonesia. Pendidikan merupakan aspek penting yang akan dapat merubah kondisi anak-anak terlantar agar mereka lebih siap untuk menjalani kehidupan di masa yang akan datang dan dapat mengisi pembangunan dengan hal-hal yang bermanfaat.

Dengan uraian di atas, dapat ditemukan hakekat anak terlantar pada beberapa peraturan hukum, yaitu:

1. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.
2. Dalam Pedoman Pelayanan Sosial untuk Anak Terlantar.
3. Dalam Keputusan Menteri Sosial Nomor 27 Tahun 1984 tentang Ciri-ciri Anak Terlantar.
4. Dalam Undang-Undang Sisdiknas Tahun 2003, untuk anak yang memerlukan pendidikan khusus, substansinya yaitu anak terlantar.

Khusus untuk UU Sisdiknas, kata "anak terlantar" memang tidak disebut, namun menjadi indikator yang perlu mendapat pelayanan khusus di bidang pendidikan. Anak terlantar yaitu anak-anak yang berusia 5-18 tahun dan tidak dalam asuhan orang tuanya oleh karena: 1) anak-anak yang dipelihara oleh panti sosial/panti asuhan 2) anak-anak yang tempat tinggalnya tidak jelas yaitu di jalanan atau tempat-tempat umum 3) anak-anak yang berada di daerah terbelakang/pedalaman/pulau terpencil; dan 4) anak dalam pengungsian/bencana.

Berdasarkan hasil analisis dalam disertasi ini dapat terangkum, bahwa konsep pelayanan pendidikan oleh pemerintah dalam rangka pemenuhan hak konstitusional anak-

²¹ M. Nowak, 'The Right to Education', hal. 251, dalam A. Eide, K. Krause, A. Rosas, (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights*, Martinus Nijhoff, edisi II, Dordrecht, 2001, h. 245-271.

anak terlantar adalah, bahwa penyelenggaraan layanan pendidikan yang disesuaikan dengan keberadaan/kondisi lingkungan anak-anak terlantar, dengan tetap mengacu pada pemerataan pendidikan, peningkatan mutu, relevansi dan daya saing, serta citra publik. Dengan melalui program wajib belajar 12 tahun dalam sekolah kecil, sekolah terbuka, sekolah darurat, dan sekolah terintegrasi dalam rangka penegakan hak asasi anak-anak terlantar di bidang pelayanan pendidikan. Hal ini seperti diamanatkan oleh ketentuan Pasal 28C; Pasal 31; dan Pasal 34 UUD 1945, yang merupakan hak konstitusional anak-anak terlantar.

Dengan demikian, diperlukan adanya payung hukum, yaitu aturan hukum yang jelas yang dapat digunakan sebagai pegangan dalam pemeliharaan anak terlantar, khususnya dalam masalah pendidikannya. Aturan hukum itu haruslah menjadi satu kesatuan, tidak terpisah-pisah seperti yang ada pada saat ini. Dengan aturan hukum yang jelas diharapkan keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum dalam pemenuhan hak memperoleh pendidikan anak terlantar sebagaimana amanat Undang-undang Dasar 1945 akan tercapai.

PENUTUP

Konsep pelayanan pendidikan oleh pemerintah dalam rangka pemenuhan hak konstitusional anak-anak terlantar, anak terlantar yang berhak mendapat layanan pendidikan adalah anak-anak yang berusia 5-18 tahun dan tidak dalam asuhan orang tuanya yaitu 1) anak-anak yang dipelihara oleh panti sosial/panti asuhan 2) anak-anak yang tempat tinggalnya tidak jelas yaitu di jalanan atau tempat-tempat umum 3) anak-anak yang berada di daerah terbelakang/pedalaman/pulau terpencil; dan 4) anak dalam pengungsian/bencana. Mengingat kompleksnya permasalahan pendidikan bagi anak terlantar, maka penyelenggaraan layanan pendidikan bagi anak terlantar tidak bisa diselesaikan oleh satu instansi saja, akan tetapi penanganan pendidikan bagi anak terlantar ini memerlukan kerja sama dari berbagai pihak, yaitu Dinas Pendidikan, Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, Dinas Sosial, serta masyarakat.

DAFTAR BACAAN

Buku

- Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta: UII Press, 2005.
- Darji Darmodiharjo, Shidarta. *Pokok-pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Jakarta: Gramedia, 1995.
- Dedi Supriadi, *Satuan Biaya Pendidikan Dasar dan Menengah*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, *Demokrasi Dan Hak Asasi Manusia*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2011.
- Peter Stalker, *Kita Suarakan MDGs Demi Pencapaiannya di Indonesia*, Cetakan Kedua, Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2008.
- Rianto Adi, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, Jakarta: Granit, 2004.
- Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Jagat Ketertiban*, Jakarta: UKI Press, 2006.
- Yesmil Anwar dan Adang, *Pengantar Sosiologi Hukum*, Jakarta: Kompas Gramedia, 2008.

Artikel, Jurnal, Internet

- Dyah Ratih Sulistyastuti, *Pembangunan Pendidikan dan MDGs di Indonesia: Sebuah Refleksi Kritis*, Jurnal Kependudukan Indonesia, Vol.2, No. 2, 2007.
- Herlambang Perdana Wiratraman, *Konstitusionalisme Dan Hak-Hak Asasi Manusia, Konsepsi Tanggung Jawab Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Ilmu Hukum YURIDIKA Vol. 20, No. I Januari 2005.
- H Sri Buwono, *Suatu Pendekatan Sosialisasi Dan Advokasi Penuntasan Wajib Belajar 9 Tahun di Kabupaten Kubu Raya*, Jurnal Pendidikan Sosiologi dan Humaniora Vol.2. No.2. Oktober 2011.
- Kantor Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Republik Indonesia, *Harmonisasi konvensi hak anak dengan peraturan perundang-undangan nasional*. (Lingkungan keluarga, Lingkungan khusus), Jakarta, 2001.
- Putra Prima Perdana, *Indonesia Kekurangan Pekerja Sosial*, 23 Oktober 2013, Diakses dari <http://regional.kompas.com/read/2013/10/23/2126406/Indonesia.Kekurangan.Pekerja.Sosial> pada 5 Agustus 2014.
- Triyani Kathrilda Ambat, *Fungsi Negara Memelihara Anak-Anak Terlantar Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, *Lex Administratum*, Vol.I/No.2/Jan-Mrt/2013.
- Yosep Adi Prasetyo, *Hak Ekosob Dan Kewajiban Negara*, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2012.

Tentang Penulis:

Gatot Gunarso adalah Aparatur Sipil Negara di Dinas Pendidikan Propinsi Jawa Timur. Pernah menempuh pendidikan doktornya di UNTAG Surabaya. Saat ini aktif melakukan advokasi hak pendidikan, menjadi narasumber di berbagai kabupaten kota mengenai hak pendidikan, pendidikan anak dan system ketatanegaraan.

Wiwik Afifah lahir di Lumajang, saat ini mengajar di Fakultas Hukum Untag Surabaya. Sehari-hari sebagai pekerja sosial di Koalisi perempuan Indonesia dengan fokus isu

Gatot Gunarso, Wiwik Afifah

pengentasan kemiskinan, keterwakilan perempuan dan penghapusan kekerasan. Selama berkarir sebagai dosen, juga aktif dalam pendampingan perempuan dan anak mendapatkan haknya. Dapat dihubungi di afifah@untag-sby.ac.id.