

## BAB II

### TINJAUAN UMUM TENTANG PEMENUHAN HAK ANAK ATAS PENDIDIKAN DAN PERATURAN DAERAH KOTA YOGYAKARTA NOMOR 1 TAHUN 2016 TENTANG KOTA LAYAK ANAK

#### A. Tinjauan Umum tentang Pemenuhan Hak Anak atas Pendidikan

##### A1. Pengertian Anak

Anak adalah seseorang yang masih belum mencapai kedewasaan atau masa pubertas. Secara umum, yang dimaksud dengan anak adalah keturunan atau generasi sebagai suatu hasil dari persetubuhan antara seorang laki-laki dengan seorang perempuan, baik dalam ikatan perkawinan maupun di luar perkawinan.<sup>21</sup>

Dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, anak diartikan sebagai keturunan kedua; manusia yang masih kecil. Sedangkan John Locke mengemukakan bahwa anak merupakan pribadi yang masih bersih dan peka terhadap rangsangan-rangsangan yang berasal dari lingkungan.

Menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak memberikan istilah anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan. Pengertian anak yang tertuang dalam Pasal 1 angka 8 Peraturan Daerah Kota

---

<sup>21</sup> <http://eprints.uny.ac.id/22238/4/4%20BAB%20II.pdf> diakses pada tanggal 28 September 2016, pukul 09:51.

Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2016 mengadopsi pengertian anak dari UU Perlindungan Anak.

## **A2. Pemenuhan Hak Anak dalam Bidang Pendidikan**

Pendidikan dalam arti umum merupakan suatu bentuk pembelajaran dimana pengetahuan, keterampilan dan kebiasaan dari sekelompok orang yang dipindahkan dari satu generasi ke generasi berikutnya melalui pengajaran, pelatihan, penelitian atau hanya melalui otodidak. Umumnya itu terjadi melalui pengalaman yang memiliki efek normatif pada cara orang berpikir, merasa atau bertindak<sup>22</sup> Sedangkan Ki Hajar Dewantara, Sang Bapak Pendidikan, menyatakan bahwa pendidikan merupakan tuntutan didalam hidup tumbuhnya anak-anak.<sup>23</sup> Adapun maksudnya, pendidikan yaitu menuntun segala kekuatan kodrat yang ada pada anak-anak itu, agar mereka sebagai manusia dan sebagai anggota masyarakat dapatlah mencapai keselamatan dan kebahagiaan setinggi-tingginya.<sup>24</sup> Pendidikan menurut Redja Mudyahardjo adalah suatu proses atau kegiatan yang diarahkan untuk mengubah perilaku manusia (*human behavior*), berupa setiap tanggapan atau perbuatan seseorang.<sup>25</sup> Menurut Azyumardi Azra, pendidikan lebih dari sekedar pengajaran. Pendidikan adalah suatu proses dimana suatu bangsa atau negara membina dan mengembangkan kesadaran diri diantara individu-individu.<sup>26</sup> Komite tentang Hak Anak menyatakan bahwa

---

<sup>22</sup> <http://id.wikipedia.org> diakses pada 26 September 2016 pukul 9:36.

<sup>23</sup> <http://belajarpikologi.com/pengertian-pendidikan-menurut-ahli/> diakses pada 26 September 2016 pukul 9:39.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Redja Mudyaharjo, *Pengantar Pendidikan*, Jakarta, Rajawali Pers, 2001, hlm.4.

<sup>26</sup> Paryadi, "Konsep Tujuan Pendidikan Islam menurut Azyumardi Azra dan Relevansinya terhadap Pendidikan Agama Islam", Skripsi S1 Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, hlm.8.

pendidikan harus mencerminkan keseimbangan yang layak antara kemajuan 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 tanggung jawab anak dalam masyarakat yang bebas.<sup>27</sup>

Pengertian pendidikan menurut Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, adalah sebagai berikut:

*“Usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa, dan negara.”*

Negara wajib melakukan pemenuhan hak atas pendidikan. “Pemenuhan” hak memiliki arti yang berbeda dengan “perlindungan” hak. Perlindungan hak hanya sebatas memberikan perlindungan dengan membentuk peraturan perundang-undangan dengan segenap aturan dan sanksi yang mengikat. Sedangkan pemenuhan hak lebih kompleks daripada itu. Hak yang wajib dipenuhi erat kaitannya dengan kebutuhan dasar setiap orang, hak tersebut termasuk di antaranya hak atas pekerjaan dan upah yang layak, hak atas jaminan sosial, hak atas pendidikan, hak atas kesehatan, hak atas pangan, hak atas perumahan, hak atas tanah, hak atas lingkungan yang sehat, dan hak atas perlindungan hasil karya ilmiah, kesusasteraan, dan kesenian.<sup>28</sup> Dalam melakukan pemenuhan hak, negara tidak cukup hanya dengan membentuk

---

<sup>27</sup> Rhona K.M. Smith, dkk., *op.cit.*, hlm. 120, mengutip Komisi Hak Anak, Komentar 1, ayat 12.

<sup>28</sup> Rhona K.M. Smith, dkk., *op.cit.*, hlm. 16.

peraturan perundang-undangan, namun juga diikuti dengan peran aktif dan keterlibatan negara dalam mewujudkannya. Negara berkewajiban untuk menyusun dan menjalankan kebijakan dan program yang bertujuan agar hak-hak tersebut terpenuhi.<sup>29</sup> Penyusunan dan pelaksanaan kebijakan dan program tersebut menggunakan anggaran, baik yang bersumber dari anggaran pendapatan belanja negara (APBN), maupun anggaran pendapatan belanja daerah (APBD) bagi kebijakan atau program yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah.

Pendidikan menjadi tuntutan dan kebutuhan setiap orang tanpa ada diskriminasi. Oleh karena itu, negara memiliki kewajiban dalam mengimplementasikan hak atas pendidikan dengan melakukan berbagai upaya dan kebijakan untuk mencapai hal tersebut.

Hak atas pendidikan telah ditegaskan dalam DUHAM, yaitu pada Pasal 26 ayat (1) yang menyebutkan:

*“Setiap orang berhak memperoleh pendidikan. Pendidikan harus dengan cuma-cuma, setidaknya untuk tingkatan sekolah rendah dan pendidikan dasar. Pendidikan rendah harus diwajibkan. Pendidikan teknik dan kejuruan secara umum harus terbuka bagi semua orang, dan pendidikan tinggi harus dapat dimasuki dengan cara yang sama oleh semua orang, berdasarkan kecerdasan.”*

Pasal tersebut memberikan pemahaman bahwa penyelenggaraan pendidikan harus dapat dinikmati oleh semua orang, bahkan dengan cuma-cuma, sehingga anak kurang mampu pun tidak luput dari pendidikan. Dari

---

<sup>29</sup> *Ibid.*

pasal itu pula diambil pemahaman bahwa pendidikan rendah adalah wajib bagi setiap orang. Perlu dipahami juga bahwa pendidikan teknik dan kejuruan terbuka bagi semua orang, sehingga dapat dikatakan bahwa dalam bidang pendidikan tidak boleh ditemukan adanya diskriminasi.

Hak atas pendidikan dasar di atas, dikuatkan oleh masyarakat internasional dalam salah satu instrumen hukum hak asasi manusia yang secara khusus mengatur tentang hak-hak ekonomi, sosial dan budaya yaitu dalam Pasal 13 Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi Sosial dan Budaya (KIHESB).

Hak atas pendidikan mencakup pendidikan dasar yang wajib bebas biaya, pendidikan lanjutan yang berangsur-angsur juga akan dibuat bebas dan dapat dimasuki, serta kesempatan yang sama untuk memasuki pendidikan tinggi.<sup>30</sup> Juga terdapat peran yang semakin besar untuk pendidikan lanjutan/orang dewasa, terutama apabila terdapat penduduk orang dewasa yang buta huruf dalam jumlah yang signifikan. Pada umumnya, negara wajib untuk menyediakan pendidikan bebas biaya, setidaknya pada tingkat dasar.<sup>31</sup>

Hakikat dari hak atas pendidikan ditegaskan dalam kovenan ini yaitu pendidikan menjadi hak yang paling mendasar sebagai basis terpenuhinya hak-hak EKOSOB yang dijamin melalui ICESCR. Oleh karena itu, ICESCR sebagai instrumen internasional yang didalamnya terkandung hak asasi

---

<sup>30</sup> Rhona K. Smith, dkk., *op.cit.*, hlm. 116.

<sup>31</sup> *Ibid.*

manusia tidak terkecuali hak atas pendidikan dasar, memberi semangat baru dalam penyelenggaraan sistem pendidikan dasar bagi anak.<sup>32</sup>

KIHESB menekankan bahwa hak atas pendidikan adalah kendaraan utama untuk mengangkat dan memberdayakan anak-anak dari kemiskinan, sarana untuk berpartisipasi secara aktif dan total dalam pembangunan komunitas sosialnya. DUHAM dan Konvensi Hak Anak menegaskan bahwa pendidikan membantu anak mengenali dirinya sendiri, bakat serta kemampuannya dalam interaksi sosial dimana mereka berada.

Pemenuhan hak anak atas pendidikan diatur dalam Pasal 28, 29, dan 31 Konvensi Hak Anak. Menurut Pasal 28 ayat (1) Konvensi Hak Anak yang menyebutkan hak anak untuk mendapatkan pendidikan dan sekaligus memberikan langkah konkret untuk terselenggaranya hak terhadap pendidikan. Secara lengkap, Pasal 28 ayat (1) berbunyi sebagai berikut:

*“Negara-negara peserta mengakui hak anak atas pendidikan, dan untuk mewujudkan hak ini secara bertahap dan berdasarkan kesempatan yang sama mereka akan khususnya:*

- (a) membuat pendidikan dasar suatu kewajiban dan tersedia secara cuma-cuma untuk semua;*
- (b) mendorong pengembangan bentuk-bentuk yang berbeda dari pendidikan menengah, termasuk pendidikan umum dan kejuruan, menyediakannya untuk setiap anak, dan mengambil langkah-langkah yang tepat seperti mengenalkan pendidikan cuma-cuma dan menawarkan bantuan keuangan bila diperlukan;*

---

<sup>32</sup> Theresia Faradila Rafael Nong, “Pemenuhan Hak Anak atas Pendidikan Dasar berdasarkan International Covenant on Economic Social and Cultural Rights”, Skripsi S1 Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, 2013, hlm.3 mengutip Katarina Tomasevski, “Economic Social and Cultural Rights” dalam Asbjorn Eide, Boston, Martinus Nijhoff Publisher, 1995, hal.390.

- (c) membuat pendidikan yang lebih tinggi tersedia bagi semua berdasarkan kemampuan dengan semua cara yang layak;
- (d) membuat informasi dan bimbingan pendidikan dan kejuruan tersedia untuk semua anak dan bisa diperoleh oleh semua anak;
- (e) mengambil langkah-langkah untuk mendorong kehadiran teratur di sekolah dan pengurangan angka putus sekolah.”.

Ayat (2) berbunyi sebagai berikut:

“Negara-negara peserta akan mengambil langkah-langkah yang tepat untuk memastikan bahwa disiplin sekolah dilaksanakan dengan cara yang sesuai martabat kemanusiaan anak dan sesuai Konvensi ini.”.

Selanjutnya ayat (3) menyatakan:

“Negara-negara peserta akan meningkatkan dan mendorong kerjasama internasional dalam hal-hal yang berkaitan dengan pendidikan, khususnya untuk membantu menghapus kebodohan dan buta huruf di seluruh dunia dan mempermudah perolehan pengetahuan ilmiah dan teknis dan metode-metode pengajaran modern. Dalam hal ini, perhatian khusus akan diberikan kepada kebutuhan negara-negara berkembang.”.

Sementara Pasal 29 Konvensi Hak Anak menyebutkan arah dan tujuan pendidikan dalam konvensi ini, dimana pendidikan harus diarahkan sebagaimana diatur dalam Pasal 29 ayat (1), yang berbunyi:

“Negara-negara peserta setuju bahwa pendidikan anak akan diarahkan kepada:  
(a) pengembangan kepribadian, bakat dan kemampuan mental dan fisik anak hingga mencapai potensi mereka sepenuhnya;

- (b) pengembangan sikap menghormati hak-hak asasi manusia dan kebebasan hakiki, serta prinsip-prinsip yang diabadikan dalam PBB;
- (c) pengembangan sikap menghormati orang tua anak, kepribadian budayanya, bahasa dan nilai-nilainya, nilai-nilai nasional negara dimana anak tinggal, dan negara dari mana anak mungkin berasal, dan peradaban-peradaban yang berbeda dari peradabannya;
- (d) persiapan anak untuk hidup yang bertanggung jawab dalam suatu masyarakat yang bebas, dalam semangat pengertian, perdamaian, tenggang rasa, persamaan jenis kelamin, dan persaudaraan di antara semua orang, kelompok etnis, bangsa dan agama dan orang-orang pribumi;
- (e) pengembangan sikap menghormati lingkungan alam.”

Pasal 31 menegaskan bahwa Negara mengakui hak anak untuk beristirahat dan bersenang-senang, terlibat dalam kegiatan bermain, dan turut serta dalam kehidupan budaya dan seni. Selain itu, Negara menghormati dan mempromosikan hak anak untuk berpartisipasi dalam kehidupan budaya dan seni.

Konvensi Hak Anak terdapat empat (4) prinsip umum yang menaungi semua pasal lainnya, termasuk bidang pendidikan:<sup>33</sup>

- i. Pasal 2: Nondiskriminasi, yang dalam angka 1 berbunyi:

*“Negara-negara Peserta akan menghormati dan menjamin hak-hak yang dinyatakan dalam Konvensi yang sekarang dari setiap anak dalam yurisdiksi mereka tanpa diskriminasi dalam bentuk apapun tanpa dipandang ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, keyakinan politik dan pendapat-pendapat lain, kebangsaan, asal etnik atau sosial, kekayaan, ketidakmampuan,*

---

<sup>33</sup> Sue Stubbs, “Inclusive Education Where There are Few Resources” dalam jurnal The Atlas Alliance, Norwegia, yang diterjemahkan oleh Susi Septaviana, 2002.

*kelahiran atau kedudukan lain dari anak atau orang tua anak atau pengasuhnya yang sah.”.*

Disebutkan dalam angka 2:

*“Negara-negara Peserta akan mengambil semua langkah yang layak untuk menjamin bahwa anak dilindungi terhadap semua bentuk diskriminasi atau hukuman berdasarkan kedudukan, kegiatan, pendapat yang dinyatakan, atau keyakinan orang tua anak, wali, atau anggota-anggota keluarga anak.”.*

- ii. Pasal 3: Kepentingan Terbaik bagi Anak (*best interest of the child*), yang dalam angka 1 menyebutkan:

*“Dalam semua tindakan yang menyangkut anak-anak, baik yang dilakukan oleh lembaga-lembaga kesejahteraan sosial pemerintah atau swasta, pengadilan, penguasa-penguasa pemerintahan atau badan-badan legislatif, kepentingan terbaik dari anak-anak harus menjadi pertimbangan utama.”.*

Disebutkan dalam angka 2:

*“Negara-negara Peserta berusaha untuk menjamin bahwa anak akan mendapat perlindungan dan perawatan seperti yang diperlukan bagi kesejahteraannya, dengan memperhatikan hak-hak dan tanggung jawab orang tuanya, wali atau perorangan lainnya yang secara hukum bertanggung jawab atas anak itu, dan, untuk tujuan ini, akan mengambil semua langkah legislatif dan administratif yang tepat.”.*

Kemudian disebutkan pula dalam angka 3:

*“Negara-negara Peserta akan menjamin bahwa lembaga-lembaga, dinas-dinas dan sarana-sarana yang bertanggung jawab atas perawatan atau perlindungan anak akan menyesuaikan diri dengan standar yang ditetapkan oleh pihak yang berwenang, terutama dalam bidang-bidang*

*keselamatan, kesehatan, dalam jumlah dan kesesuaian tugasnya, dan juga pengawasan yang kompeten.”.*

- iii. Pasal 6: Hak untuk Kelangsungan Hidup dan Perkembangan (*the rights to life, survival, and development*), yang dalam angka 1 menyebutkan:

*“Negara-negara Peserta mengakui bahwa setiap anak memiliki hak yang melekat atas kehidupan.”.*

Kemudian disebutkan dalam angka 2:

*“Negara-negara Peserta akan menjamin sampai batas maksimal kelangsungan hidup dan pengembangan anak.”.*

- iv. Pasal 12: Menghargai Pendapat Anak (*respect of the view of the child*), yang dalam angka 1 berbunyi:

*“Negara-negara Peserta akan menjamin hak anak yang berkemampuan untuk menyatakan secara bebas pandangannya sendiri mengenai semua hal yang menyangkut anak itu, dengan diberikannya bobot yang layak pada pandangan-pandangan anak yang mempunyai nilai sesuai dengan usia dan kematangan dari anak yang bersangkutan.”.*

Kemudian dalam angka 2 berbunyi:

*“Untuk ini, anak khususnya akan diberi kesempatan untuk didengar dalam setiap acara kerja acara pengadilan dan administrasi yang menyangkut anak bersangkutan, baik langsung, atau melalui seorang wakil atau badan yang tepat, dengan cara yang konsisten dengan ketentuan-ketentuan prosedural undang-undang nasional.”.*

Berdasarkan prinsip umum yang ada di dalam Konvensi Hak Anak tersebut, apabila dikaitkan dengan pendidikan, maka dapat dikatakan bahwa

pendidikan harus bebas dari diskriminasi, terutama yang terlihat sepele namun penting adalah diskriminasi berdasarkan kekayaan, yang mana masih dapat ditemukan sekolah memungut biaya tinggi dari siswa-siswanya, sehingga terdapat anak yang terpaksa berhenti sekolah karena alasan ekonomi. Pendidikan juga harus sungguh-sungguh memerhatikan kesejahteraannya, dengan segenap pihak melindungi, merawat, dan memperlakukan anak dengan baik. Pengembangan anak juga tidak luput dari perhatian penyelenggaraan pendidikan. Anak pun memiliki pandangan dan pendapatnya sendiri yang perlu dihormati. Sebagai manusia yang sedang dalam masa perkembangan, penyelenggaraan pendidikan perlu menerapkan prinsip “menghargai pendapat anak” ini. Di dalam lingkup sekolah, salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah melibatkan anak dalam pembuatan kebijakan sekolah.

Hal ini sesuai dengan apa diungkapkan oleh Geraldine van Beuren mengenai empat “P” yang terkandung dalam Konvensi Hak Anak, yaitu Perlindungan anak dari bahaya, Perlindungan dari diskriminasi, Partisipasi dalam pembuatan keputusan, serta Pengadaan hal-hal yang esensial bagi kelangsungan hidup dan perkembangan anak.<sup>34</sup>

Pembukaan UUD 1945 alinea IV berisi tentang tujuan negara, yang antara lain:<sup>35</sup>

- a. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
- b. Memajukan kesejahteraan umum;

---

<sup>34</sup> Rhona K. Smith dkk., *op.cit.*, hlm. 140.

<sup>35</sup> Lihat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- c. Mencerdaskan kehidupan bangsa;
- d. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Dari tujuan negara yang telah disebutkan di atas, dapat dilihat betapa pentingnya peningkatan kualitas kecerdasan bangsa Indonesia hanya dapat diraih dengan pemenuhan hak anak atas pendidikan secara adil dan bermutu.

Hak atas pendidikan bersifat universal. Hak ini merupakan bagian dari hak dasar yang wajib dijamin, dilindungi, dan dipenuhi oleh orang tua, keluarga, masyarakat, pemerintah, dan pemerintah daerah. Hak pendidikan telah tercantum dalam UUD 1945 Pasal 28C ayat (1) dan (2), yang berbunyi:

- 1) 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.*
- (2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.*

Undang-undang Perlindungan Anak Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak telah menjamin hak anak yang meliputi berbagai bidang. Dalam bidang pendidikan dan pengembangan diri, hak anak yang dijamin UU adalah:

- a. Pasal 4: “Setiap anak berhak untuk dapat hidup, tumbuh, berkembang dan berpartisipasi secara wajar sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari diskriminasi.

- b. Pasal 6: “Setiap anak berhak untuk beribadah menurut agamanya, berpikir, dan berekspresi sesuai dengan tingkat kecerdasan dan usianya, dalam bimbingan orang tua atau wali.”.
- c. Pasal 9 ayat (1): “Setiap anak berhak memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka pengembangan pribadinya dan tingkat kecerdasannya sesuai dengan minat dan bakatnya.”.
- d. Pasal 9 ayat (1a): “Setiap anak berhak mendapatkan perlindungan di satuan pendidikan dari kejahatan seksual dan kekerasan yang dilakukan oleh pendidik, tenaga kependidikan, sesama peserta didik dan/atau pihak lain.”.
- e. Pasal 8 ayat (2): “Khusus bagi anak yang menyandang cacat juga berhak memperoleh pendidikan luar biasa, sedangkan bagi anak yang memiliki keunggulan juga berhak mendapatkan pendidikan khusus.”.
- f. Pasal 10: “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.”.
- g. Pasal 11: “Setiap anak berhak untuk beristirahat dan memanfaatkan waktu luang, bergaul dengan anak yang sebaya, bermain, bekegiatan budaya, dan berkreasi sesuai dengan minat, bakat, dan tingkat kecerdasannya demi pengembangan diri.”.

Hak anak sebagai peserta didik telah disebutkan dalam Pasal 12 ayat (1)

UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, antara lain:

- a. Mendapatkan pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya dan diajarkan oleh pendididkan yang seagama;
- b. Mendapatkan pelayanan pendidikan sesuai dengan bakat, minat, dan kemampuannya;
- c. Mendapatkan beasiswa bagi yang berprestasi yang orang tuanya tidak mampu membiayai pendidikannya;
- d. Mendapatkan biaya pendidikan bagi mereka yang orang tuanya tidak mampu membiayain pendidikannya;
- e. Pindah ke program pendidikan pada jalur dan satuan pendidikan lain yang setara;
- f. Menyelesaikan program pendidikan sesuai dengan kecepatan belajar masing-masing dan tidak menyimpang dari ketentuan batas waktu yang ditetapkan.

Prinsip-prinsip penyelenggaraan pendidikan menurut UU Sistem Pendidikan Nasional, yaitu:<sup>36</sup>

1. Pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajuan bangsa.
2. Pendidikan diselenggarakan sebagai satu kesatuan yang sistematis dengan sistem terbuka dan multimakna.
3. Pendidikan diselenggarakan sebagai suatu proses pembudayaan dan pemberdayaan peserta didik yang berlangsung sepanjang hayat.

---

<sup>36</sup> Lihat Pasal 4 Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

4. Pendidikan diselenggarakan dengan memberikan keteladanan dan mengembangkan kreativitas peserta didik dalam proses pembelajaran.
5. Pendidikan diselenggarakan dengan mengembangkan budaya membaca, menulis, dan berhitung bagi segenap warga masyarakat.
6. Pendidikan diselenggarakan dengan memberdayakan semua komponen masyarakat melalui peran serta dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu layanan.

Hak atas pendidikan adalah luar biasa dalam arti bahwa hak tersebut dapat dianalisis melalui berbagai pemangku hak tersebut: anak, guru, orang tua, negara.<sup>37</sup> Anak-anak memiliki hak untuk memperoleh pendidikan, guru memiliki hak atas kebebasan akademis untuk memastikan bahwa pendidikan yang layak disediakan, orang tua memiliki hak untuk memastikan bahwa pendidikan yang diterima oleh anak-anak mereka sesuai dengan kepercayaan mereka, dan negara memiliki beberapa hak untuk menentukan standar dan norma pendidikan untuk memastikan pelaksanaan yang layak dari kewajibannya dalam pendidikan.<sup>38</sup> Hak atas pendidikan juga meliputi kewajiban untuk menghadiri sekolah dan mendapatkan pendidikan yang ditawarkan, walaupun hal ini masih dapat dipertentangkan, orang tua juga memiliki kewajiban untuk memastikan anak-anak mereka dididik.<sup>39</sup> Guru mempunyai kewajiban untuk memastikan bahwa pendidikan sesuai dengan standar nasional dan internasional, kemudian negara mempunyai kewajiban untuk memastikan tersedianya dana, gedung, dan barang yang dibutuhkan

---

<sup>37</sup> Rhona K.M. Smith, dkk., *op.cit.*, hlm. 117.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> *Ibid.*

untuk memastikan pendidikan yang layak.<sup>40</sup> Hal ini sesuai dengan yang telah dituliskan dalam Pasal 49 UU Perlindungan Anak, yaitu bahwa negara, pemerintah, pemerintah daerah, keluarga, dan orang tua wajib memberikan kesempatan kesempatan yang seluas-luasnya kepada anak untuk memperoleh pendidikan.<sup>41</sup>

### **A3. Pemenuhan Hak Anak atas Pendidikan dalam Perspektif Islam**

Apabila berbicara tentang hak asasi manusia, maka Islam adalah agama yang memberikan penghargaan setinggi-tingginya pada harkat dan martabat manusia. Di dalam hukum-hukumnya, terdapat hikmah yang terkandung, yang mana hikmah tersebut bertujuan agar manusia tersebut dapat meraih kemuliaan di dunia dan akhirat. Begitu pula dengan Nabi Muhammad SAW. Beliau adalah sosok pribadi yang sangat menghargai hak orang lain, jauh sebelum dikenal deklarasi HAM, otoritas dari lembaga PBB, atau susunan perundang-undangan seperti yang dikenal saat ini.

Pengertian anak dalam Islam diasosiasikan sebagai makhluk ciptaan Allah yang daif dan berkedudukan mulia, yang keberadaannya melalui proses penciptaan yang berdimensi pada kewenangan kehendak Allah SWT.<sup>42</sup> Secara rasional, seorang anak terbentuk dari unsur gaib yang transendental dari proses ratifikasi sains (ilmu pengetahuan) dengan unsur-unsur Ilahiah yang diambil

---

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> Lihat Pasal 49 UU Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak.

<sup>42</sup> Maulana Hassan Wadong, *Pengantar Advokasi dan Hukum Perlindungan Anak*, Jakarta, Gramedia, 2000, hlm. 6.

dari nilai-nilai material alam semesta dan nilai-nilai spiritual yang diambil dari prosesi keyakinan.<sup>43</sup>

Hak asasi anak dalam pandangan Islam dikelompokkan secara umum ke dalam bentuk hak asasi anak yang meliputi:<sup>44</sup>

- b. Hak anak sebelum dan sesudah dilahirkan;
- c. Hak dalam kesucian keturunannya;
- d. Hak anak dalam menerima pemberian nama yang baik;
- e. Hak anak dalam menerima susuan;
- f. Hak anak dalam mendapat asuhan, perawatan, dan pemeliharaan;
- g. Hak anak dalam memiliki harta benda atau hak warisan demi kelangsungan hidup anak yang bersangkutan;
- h. Hak anak dalam bidang pendidikan dan pengajaran.

Berdasarkan hak asasi anak di atas, dilihat bahwa Islam mengedepankan kesejahteraan anak, bahkan anak yang belum terlahir ke dunia. Contoh yang paling mudah adalah anak yang masih berada di dalam kandungan berhak atas kehidupan (tidak digugurkan), dan dalam bidang keperdataan, mereka pun telah berhak atas harta warisan. Jadi semisal seorang ayah wafat, maka bayi yang ada di kandungan istrinya berhak atas harta yang dimiliki oleh ayahnya tersebut sejumlah yang telah diatur dalam hukum waris Islam. Bagi siapa saja yang melanggar hak anak tersebut di dunia akan diadili menurut perundang-undangan yang berlaku, dan di akhirat juga akan mendapat siksaan yang setimpal.

---

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> Maulana Hassan Wadong, *op.cit.*, hlm 32

Hukum Islam memiliki asas-asas baik asas-asas umum, asas-asas dalam lapangan hukum pidana, maupun asas-asas dalam lapangan hukum perdata. Asas digunakan sebagai tumpuan berpikir dan alasan pendapat, terutama dalam penegakan dan pelaksanaan hukum.<sup>45</sup> Asas hukum, pada umumnya, berfungsi sebagai rujukan untuk mengembalikan segala masalah yang berkenaan dengan hukum.<sup>46</sup>

Asas dalam hukum Islam yang berkaitan dengan pemenuhan hak anak adalah asas keadilan. Asas keadilan merupakan asas yang sangat penting dalam hukum Islam. Karena pentingnya kedudukan dan fungsi kata itu, keadilan disebut lebih dari 1000 kali, terbanyak setelah Allah dan ilmu pengetahuan.<sup>47</sup>

Dalam hal pemenuhan hak anak, asas keadilan sangat diperlukan. Pemenuhan hak anak diberikan untuk semua anak, tanpa memandang kekayaan orang tua anak itu, juga tanpa memandang asal-usul dan keyakinannya. Semua anak mendapatkan porsi perhatian yang sama dalam hal pemenuhan hak-haknya.

Anak adalah titipan Allah SWT kepada kedua orang tua, masyarakat, bangsa, dan negara yang kelak akan memakmurkan dunia sebagai *rahmatan lil'alamin*. Pengertian ini memberikan hak atau melahirkan hak anak yang harus diakui, diyakini, dan diamankan sebagai implementasi amalan yang diterima oleh anak dari orang tua, masyarakat, bangsa, dan negara. Hal tersebut telah ditegaskan dalam Surat Al-Isra ayat 31:

---

<sup>45</sup> Mohammad Daud Ali, *Hukum Islam Pengantar Ilmu Hukum Islam dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta, Rajawali Press, 2012, hlm. 126.

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> *Ibid.*, mengutip dari A.M. Saefuddin, "Sistem Ekonomi Islam" dalam Panjimas No. 411, 1983, hlm. 45.

وَلَا تَقْتُلُوا أَوْلَادَكُمْ خَشْيَةَ إِمْلَاقٍ نَحْنُ نَرْزُقُهُمْ وَإِيَّاكُمْ إِنَّ قَتْلَهُمْ  
كَانَ خَطِيئَةً كَبِيرًا ﴿٣١﴾

Artinya, “Dan janganlah kamu membunuh anak-anakmu karena takut kemiskinan. Kamilah yang akan memberi rizki kepada mereka dan juga kepadamu. Sesungguhnya membunuh mereka adalah suatu dosa yang sangat besar.”.

Nabi Muhammad SAW mengajarkan kepada umatnya untuk senantiasa memperlakukan anak dengan manusiawi. Pendidikan, pengajaran, peneladanan perlu diberikan kepada anak dengan santun dan sesuai dengan ajaran Islam.

Anak merupakan tanggung jawab yang diemban dalam kehidupan rumah tangga, masyarakat, bangsa, dan negara. Agama Islam juga meletakkan tanggung jawab tersebut pada dua aspek, yaitu aspek duniawi yang meliputi kesejahteraan, keselamatan di dunia, dan aspek ukhrawi yang meliputi pengampunan dan pahala dari tanggung jawab dan pelaksanaannya.<sup>48</sup>

Hak-hak anak yang terdapat dalam Al-Quran adalah:

1. Hak untuk melindungi anak ketika masih berada dalam kandungan atau rahim ibunya. (QS. Al-Baqarah ayat 233)
2. Hak untuk disusui selama dua tahun (QS. Al-Baqarah ayat 233)
3. Hak untuk diberikan pendidikan, ajaran, pembinaan, tuntunan dan akhlak yang benar (QS. Al-Mujaadalah ayat 11).

---

<sup>48</sup> Maulana Hassan Wadong, *op.cit.*, hlm. 10.

4. Hak untuk mewarisi harta kekayaan milik kedua orang tuanya (QS An-Nisa ayat 2,6, dan 10);
5. Hak untuk mendapatkan nafkah orang tuanya (HR. Abu Dawud)

Allah SWT mewajibkan setiap manusia di muka bumi untuk menimba ilmu sejak lahir, sampai liang lahat. Manusia hidup di dunia ini selain beribadah kepada Allah, juga untuk memperoleh ilmu dan pendidikan agar dapat berperan dalam kehidupan manusia dan beribadah dengan baik kepadanya. Seorang ahli ilmu juga memiliki kedudukan yang tinggi di hadapan Allah SWT, dibandingkan seorang ahli ibadah yang ilmunya biasa-biasa saja.

Pada masa Rasulullah SAW, pendidikan awal yang diajarkan beliau adalah wahyu dari Allah SWT untuk mengubah bangsa Arab yang semula jahiliyah menjadi bangsa yang beradab. Pusat kegiatan pendidikan Islam pertama dalam sejarah bertempat di rumah Al-Arqam bin Abil Arqam yang merupakan tempat pertemuan Rasulullah SAW dengan para sahabat dan pengikutnya pada masa dakwah sembunyi-sembunyi.<sup>49</sup> Rasulullah SAW mengajarkan dasar-dasar agama Islam dan membacakan ayat-ayat Al-Quran pada para pengikutnya, serta beliau menerima tamu dan orang-orang yang hendak memeluk agama Islam atau menanyakan hal-hal yang berhubungan dengan agama Islam.<sup>50</sup>

Setelah tiga tahun, turun wahyu untuk menyampaikan ayat Allah SWT dengan terang-terangan, Rasulullah melaksanakan tugas dengan sebaik-

---

<sup>49</sup> Armai Arief, *Sejarah Pertumbuhan dan Perkembangan Lembaga Pendidikan Islam Klasik*, Bandung, Angkasa, 2005, hlm. 57.

<sup>50</sup> *Ibid.*

baiknya dan sepenuh jiwa raga untuk mengajarkan Al-Quran serta tauhid kepada umatnya.<sup>51</sup>

Al-Quran menegaskan hak manusia untuk memperoleh pendidikan dan ilmu pengetahuan sebagaimana dapat dilihat dalam surat At-Taubah ayat 122, yang berbunyi:

وَمَا كَانَ الْمُؤْمِنُونَ لِيَنْفِرُوا كَافَّةً فَلَوْلَا نَفَرَ مِنْ كُلِّ  
فِرْقَةٍ مِنْهُمْ طَائِفَةٌ لِيَتَفَقَّهُوا فِي الدِّينِ وَلِيُنذِرُوا  
قَوْمَهُمْ إِذَا رَجَعُوا إِلَيْهِمْ لَعَلَّهُمْ يَحْذَرُونَ

Artinya: “Tidak sepatutnya bagi orang-orang yang mukmin itu pergi semuanya (ke medan perang). Mengapa tidak pergi dari tiap-tiap golongan di antara mereka beberapa orang untuk memperdalam pengetahuan mereka tentang agama dan untuk memberi peringatan kepada kaumnya apabila mereka telah kembali kepadanya, supaya mereka itu dapat menjaga dirinya.”.

Menurut Dr. Mahmud Ahmad Assayid, pekerjaan mendidik tidak hanya meliputi semua yang kita lakukan untuk diri kita atau yang dikerjakan orang lain untuk mengembangkan kita, serta mengangkat derajat kita yang tinggi, melainkan juga rasa keterikatan yang membekas secara tidak langsung dengan diri kita dengan peraturan-peraturan, hukum, dan pengaruh lingkungan.<sup>52</sup>

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> Baharuddin Loppa, *Al-Quran dan Hak-hak Asasi Manusia*, Yogyakarta, Dana Bhakti Prima Yasa, 1996, hlm. 155 mengutip Mahmud Ahmad Assayid, *Mu'jizat dalam Regenerasi Ummat*, Solo, Pustaka Mantiq, 1990 diterjemahkan oleh S.A.Zaenool, hlm. 18.

Nabi Muhammad SAW mewajibkan umatnya mempelajari semua ilmu bukan saja agar berguna bagi kehidupan, tetapi terutama dalam meningkatkan hubungan dengan Allah SWT.<sup>53</sup>

Manusia adalah makhluk Allah yang sejatinya tidak memiliki apapun. Saat dilahirkan, manusia tidak membawa apapun, sehingga saat berada di bumi, ia diperintahkan untuk menguasai ilmu yang akan membawanya kepada kebaikan di dunia dan akhirat, seperti firman Allah SWT sebagai berikut:

أَقْرَأْ بِاسْمِ رَبِّكَ الَّذِي خَلَقَ ﴿١﴾ خَلَقَ الْإِنْسَانَ  
مِنْ عَلَقٍ ﴿٢﴾ أَقْرَأْ وَرَبُّكَ الْأَكْرَمُ ﴿٣﴾ الَّذِي عَلَّمَ  
بِالْقَلَمِ ﴿٤﴾ عَلَّمَ الْإِنْسَانَ مَا لَمْ يَعْلَمْ ﴿٥﴾

Artinya: “Bacalah dengan (menyebut) nama Tuhanmu Yang Menciptakan. Dia telah menciptakan manusia dari segumpal darah. Bacalah, dan Tuhanmulah Yang Pemurah. Yang mengajar (manusia) dengan perantaraan kalam. Dia mengajarkan kepada manusia apa yang tidak diketahuinya.”. (QS Al-Alaq 1-5).

Untuk menguasai pemahaman agama secara benar maka perlu ditingkatkan pendidikan yang dapat dilakukan di lingkup keluarga, sekolah, dan masyarakat.<sup>54</sup> Kegiatan ini wajib ditingkatkan karena kualitas seseorang adalah ditentukan oleh kualitas imannya, sedangkan kualitas iman ditentukan

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> Baharuddin Loppa, *op.cit.*, hlm. 153.

oleh tingkat pengetahuan (ilmu) yang dimiliki oleh seseorang, maka itu sebabnya manusia yang beriman dan berilmu diletakkan kedudukannya oleh Allah SWT.<sup>55</sup>

## **B. Tinjauan Umum tentang Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2016 tentang Kota Layak Anak**

### **B1. Pengertian Kota Layak Anak**

Kota Layak Anak adalah kota yang mempunyai sistem pembangunan berbasis hak anak melalui 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.<sup>56</sup>

### **B2. Latar Belakang Terbentuknya Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2016 tentang Kota Layak Anak**

Meskipun sejak tahun 2002 Indonesia telah memiliki payung hukum dalam rangka memberikan perlindungan anak, namun pada kenyataannya belum semua kebijakan pemerintah mencerminkan adanya pengarusutamaan hak anak (PUHA). Beberapa permasalahan yang dihadapi yaitu:<sup>57</sup>

1. Belum optimalnya akses terhadap layanan pemenuhan hak tumbuh kembang dan kelangsungan hidup anak.

---

<sup>55</sup> Baharuddin Lopa, *op.cit.*, hlm 154.

<sup>56</sup> Lihat Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2011 tentang Kebijakan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak

<sup>57</sup> Biro Administrasi Kesejahteraan Rakyat dan Kemasyarakatan SETDA DIY, *Kajian Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak Tingkat Provinsi*, 2014, tidak dipublikasikan, hlm. 2

2. Masih kurangnya perlindungan terhadap anak dari segala bentuk kekerasan, eksploitasi, penelantaran, diskriminasi, dan perlakuan salah lainnya, khususnya anak yang membutuhkan perlindungan khusus, yaitu anak dalam situasi darurat (anak pengungsi, anak korban kerusuhan/bencana alam/konflik bersenjata; anak yang berhadapan dengan hukum; anak dari kelompok minoritas dan terisolasi; anak tereksplotasi secara ekonomi atau seksual; anak yang diperdagangkan; anak korban narkoba dan NAPZA; anak korban penculikan, penjualan, dan perdagangan; anak korban kekerasan fisik dan/atau mental; anak korban perlakuan salah/penelantaran; dan anak penyandang cacat.
3. Masih rendahnya kapasitas lembaga perlindungan anak.
4. Rendahnya pemahaman keluarga dan masyarakat tentang hak-hak anak; serta rendahnya pengetahuan dan keterampilan keluarga tentang pengasuhan anak.

Belum semua jajaran pemerintah dan pemerintah daerah menyadari pentingnya mengintegrasikan semua kebijakan terkait dengan pemenuhan hak anak ke dalam program-programnya, maka sejak tahun 2009, Pemerintah Pusat telah mengubah nomenklatur Kementerian Pemberdayaan Perempuan menjadi Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Sejak saat itu, mulai banyak kebijakan terkait anak yang dirumuskan dan disosialisasikan.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Biro Administrasi Kesejahteraan dan Kemasyarakatan SETDA DIY, *op.cit.*, hlm. 3.

Pada tahun 2006, Kebijakan Kota Layak Anak mulai disosialisasikan ke daerah-daerah. Kebijakan ini merupakan salah satu kebijakan dalam Program Nasional Bagi Anak Indonesia (PNBAI).<sup>59</sup>

Pada tahun 2009, Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak mensahkan Peraturan Menteri Nomor 2 Tahun 2009 tentang Kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak, diikuti dengan Permen yang mengatur lebih lanjut mengenai Kota Layak Anak. Pemerintah kota di Indonesia menindaklanjuti dengan membentuk Perda/Perwal agar secara langsung kebijakan tersebut dapat diterapkan di kabupaten/kota masing-masing. Selanjutnya, atas inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, disusunlah peraturan daerah yang mengatur tentang Kota Layak Anak sebagai amanat dari Peraturan Menteri tersebut.

Dengan disahkannya Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2016 tentang Kota Layak Anak, maka terbentuklah Rencana Aksi Daerah Kota Layak Anak, selanjutnya disebut RAD KLA, yaitu serangkaian kebijakan, program, kegiatan dan penganggaran pembangunan dan pelayanan publik selama lima tahun yang wajib disediakan Pemerintah Kota untuk pemenuhan hak anak.

Menurut Perda Kota Yogyakarta tentang Kota Layak Anak, di dalam konsideran “Menimbang” menyatakan:

- a. Bahwa anak-anak merupakan generasi penerus yang potensial, sehingga harus dilindungi dan dipenuhi hak-haknya agar dapat hidup,

---

<sup>59</sup> *Ibid.*

tumbuh, dan berkembang secara wajar sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaannya;

- b. Bahwa upaya menjamin perlindungan dan pemenuhan hak anak perlu dilakukan secara struktural melalui pengaturan, perencanaan, dan pelaksanaan pembangunan yang pada gilirannya menjadi nilai budaya masyarakat;
- c. Bahwa pengembangan Kota Layak Anak di Kota Yogyakarta diperlukan sebagai upaya bersama antara Pemerintah Daerah, orangtua, keluarga, masyarakat, dan dunia usaha untuk menjamin pemenuhan hak anak;
- d. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Kota Layak Anak.

### **B3. Muatan Materi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2016 tentang Kota Layak Anak**

Pasal 6 Peraturan Menteri Nomor 11 Tahun 2011 tentang Kebijakan Pengembangan Kota Layak Anak menyebutkan kebijakan-kebijakan pengembangan Kota Layak Anak yang diarahkan pada pemenuhan hak-hak anak, yang antara lain adalah sebagai berikut:

- A. Hak sipil dan kebebasan, meliputi:
  - (i) Hak anak atas identitas;
  - (ii) Hak perlindungan identitas;
  - (iii) Hak berekspresi dan mengeluarkan pendapat;

- (iv) Hak berpikir, berhati nurani, bergama, dan berkepercayaan;
- (v) Hak berorganisasi dan berkumpul secara damai;
- (vi) Hak atas perlindungan kehidupan abadi;
- (vii) Hak akses informasi yang layak; dan
- (viii) Hak bebas dari penyiksaan dan penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi, atau merendahkan martabat manusia.

B. Lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif, meliputi:

- (i) Bimbingan dan tanggung jawab orang tua;
- (ii) Anak yang terpisah dari orang tua;
- (iii) Reunifikasi;
- (iv) Pemindahan anak secara ilegal;
- (v) Dukungan kesejahteraan;
- (vi) Anak yang terpaksa dipisahkan dari lingkungan keluarga;
- (vii) Pengangkatan/adopsi anak;
- (viii) Tinjauan penempatan secara berkala; dan
- (ix) Kekerasan dan penelantaran.

C. Kesehatan dasar dan kesejahteraan, meliputi:

- (i) Anak penyandang disabilitas mendapatkan akses pelayanan kesehatan dan kesejahteraannya;
- (ii) Kesehatan dan layanan kesehatan;
- (iii) Jaminan sosial layanan dan fasilitas kesehatan; dan
- (iv) Standar hidup.

D. Pendidikan, pemanfaatan waktu luang, dan kegiatan budaya, meliputi:

- (i) Pendidikan;
- (ii) Tujuan pendidikan;
- (iii) Kegiatan liburan, kegiatan budaya, dan olahraga.

E. Perlindungan khusus, meliputi:

- (i) Anak dalam situasi darurat;
- (ii) Anak yang berhadapan dengan hukum;
- (iii) Anak dalam situasi eksploitasi; dan
- (iv) Anak yang masuk dalam kelompok minoritas dan terisolasi.

Pasal 11 ayat (1) Perda Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2016 menyebutkan bahwa indikator Kota Layak Anak terdiri dari penguatan kelembagaan dan klaster. Indikator penguatan kelembagaan disebutkan pada Pasal 12, yaitu:

- a. Adanya peraturan perundang-undangan dan kebijakan untuk pemenuhan hak anak
- b. Persentase anggaran untuk pemenuhan hak anak, termasuk anggaran untuk penguatan kelembagaan;
- c. Jumlah peraturan perundnag-undangan, kebijakan, program, dan kegiatan yang mendapatkan masukan dari forum anak dan kelompok anak lainnya;
- d. Tersedia sumber daya manusia (SDM) terlatih Kota Layak Anak dan mampu menerapkan hak anak ke dalam kebijakan, program, dan kegiatan;

- e. Tersedia data anak terpilah menurut jenis kelamin, umur, dan kecamatan;
- f. Keterlibatan lembaga masyarakat dalam pemenuhan hak anak; dan
- g. Keterlibatan dunia usaha dalam pemenuhan hak anak.

Pada ayat (2) diuraikan pelaksanaan Kota Layak Anak di daerah dilakukan berdasarkan klaster:

- a. Hak sipil dan kebebasan. Hak sipil yaitu hak yang dimiliki oleh anak terkait dengan identitas diri mereka, yang meliputi nama dan kewarganegaraan yang akan menjadi dasar bagi pemenuhan hak-hak dasarnya oleh negara, sedangkan hak kebebasan adalah hak yang dimiliki oleh anak untuk bebas berpikir, menyampaikan pendapat, berkesadaran, beragama, berserikat dan berkumpul, memperoleh informasi yang layak, perlindungan terhadap kehidupan pribadi, dan hak untuk mendapatkan perlindungan dari perlakuan yang kejam, tidak manusiawi, dan merendahkan martabat.<sup>60</sup> Ada beberapa indikator dalam Klaster Hak Sipil dan Kebebasan, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 13:

- (i) Persentase anak yang teregistrasi dan mendapatkan Kutipan Akta Kelahiran;
- (ii) Tersedia fasilitas informasi layak anak; dan
- (iii) Jumlah kelompok anak, termasuk Forum Anak, yang ada di kota, kecamatan, kelurahan dan kampung ramah anak.

---

<sup>60</sup> Badan Pemberdayaan Perempuan dan Masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta, *Profil Pemenuhan Hak Anak Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2016*, hlm. 22.

b. Lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif. Keluarga adalah lingkungan terdekat anak yang mempunyai peran penting dalam menentukan perkembangan anak. Di lingkungan keluarga, pola pengasuhan anak dibentuk sejak bayi. Lingkungan keluarga yang harmonis akan memberi dampak positif terhadap perkembangan anak. Pengasuhan anak sesuai tingkat umur yang digabungkan dengan pemenuhan gizi dan kesehatan diharapkan mampu mendukung tumbuh kembang anak secara optimal. Indikator Lingkungan Keluarga dan Pengasuhan Alternatif telah disebutkan dalam Pasal 14, yaitu:

- (i) Persentase usia perkawinan di bawah 18 (delapan belas) tahun;
- (ii) Tersedia lembaga konsultasi bagi orang tua/keluarga tentang pengasuhan dan perawatan anak; dan
- (iii) Tersedia lembaga kesejahteraan sosial anak.

c. Kesehatan dasar dan kesejahteraan, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 15, memiliki indikator:

- (i) Angka kematian bayi;
- (ii) Prevalensi kekurangan gizi pada balita;
- (iii) Persentase air susu ibu (ASI) eksklusif;
- (iv) Jumlah ruang ASI;
- (v) Persentase imunisasi dasar lengkap;
- (vi) Jumlah lembaga yang memberikan pelayanan kesehatan reproduksi dan mental;

- (vii) Jumlah anak dari keluarga miskin yang memperoleh akses peningkatan kesejahteraan;
  - (viii) Persentase rumah tangga dengan akses air bersih; dan
  - (ix) Tersedia kawasan tanpa rokok.
- d. Pendidikan, pemanfaatan waktu luang, dan kegiatan budaya, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 16, memiliki indikator:
- (i) Angka partisipasi pendidikan anak usia dini;
  - (ii) Persentase wajib belajar pendidikan 12 (dua belas) tahun;
  - (iii) Persentase sekolah ramah anak;
  - (iv) Jumlah sekolah yang memiliki program, sarana, dan prasarana perjalanan anak ke dan dari luar sekolah; dan
  - (v) Tersedia fasilitas untuk kegiatan kreatif dan rekreatif yang ramah anak, di luar sekolah, yang dapat diakses semua anak.
- e. Perlindungan khusus, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 17, memiliki indikator:
- (i) Persentase anak yang memerlukan perlindungan khusus dan memperoleh pelayanan;
  - (ii) Persentase kasus anak berhadapan dengan hukum (ABH) yang diselesaikan dengan pendekatan keadilan restoratif;
  - (iii) Adanya mekanisme penanggulangan bencana yang memperhatikan kepentingan anak;
  - (iv) Persentase anak yang dibebaskan dari bentuk-bentuk pekerjaan terburuk anak; dan

- (v) Tersedia fasilitas berupa selter/tempat sebagai perlindungan bagi anak-anak yang membutuhkan perlindungan khusus.

Berdasarkan Pasal 20, setiap klaster memiliki kebijakan dasar yang telah disusun dan ditetapkan sebagai berikut:

- a. Kebijakan dasar dalam klaster hak sipil dan kebebasan, meliputi:
  - (i) Pembebasan bea kutipan akta kelahiran anak usia 0 (nol) – 18 (delapan belas) tahun;
  - (ii) Peningkatan efektivitas pencatatan kelahiran melalui upaya aktif dari petugas dan pemberian akta kurang dari 30 (tiga puluh) hari sejak permohonan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku;
  - (iii) Penyediaan bantuan layanan pencatatan kelahiran di rumah sakit daerah, rumah sakit privat, puskesmas dan klinik/rumah bersalin;
  - (iv) Penyediaan fasilitas informasi layak anak; dan
  - (v) Mendorong terbentuknya Forum Anak dan/atau kelompok anak.
- b. Kebijakan dasar dalam klaster lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif, meliputi:
  - (i) Kebijakan dan program dalam rangka penurunan persentase usia perkawinan pertama di bawah 18 (delapan belas) tahun;
  - (ii) Mendorong keberadaan lembaga konsultasi bagi orang tua/keluarga tentang pengasuhan dan perawatan anak;

- (iii) Menyediakan dan mendorong adanya Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak di luar asuhan keluarga.
- c. Kebijakan dasar dalam klaster kesehatan dasar dan kesejahteraan, meliputi:
- (i) Kebijakan dalam rangka menurunkan angka kematian bayi;
  - (ii) Kebijakan dalam rangka menurunkan prevalensi kekurangan gizi pada balita;
  - (iii) Kebijakan dalam rangka mendorong peningkatan pemberian air susu ibu eksklusif;
  - (iv) Kebijakan dalam rangka peningkatan fasilitasi laktasi;
  - (v) Kebijakan dalam rangka peningkatan keikutsertaan imunisasi dasar lengkap;
  - (vi) Mendorong keberadaan lembaga yang memberikan pelayanan kesehatan reproduksi dan mental;
  - (vii) Kebijakan dan program pengentasan kemiskinan;
  - (viii) Upaya peningkatan persentase rumah tangga yang mendapatkan akses air bersih; dan
  - (ix) Kebijakan, pengaturan, dan penetapan kawasan tanpa asap rokok.
- d. Kebijakan dasar dalam klaster pendidikan, pemanfaatan waktu luang, dan kegiatan budaya, meliputi:
- (i) Kebijakan dalam rangka meningkatkan angka partisipasi pendidikan anak usia dini;

- (ii) Kebijakan dalam rangka meningkatkan partisipasi wajib belajar pendidikan 12 (dua belas) tahun;
  - (iii) Penyediaan sekolah inklusi;
  - (iv) Kebijakan yang mengatur tentang anak luar sekolah;
  - (v) Kebijakan yang mengatur tentang program rute aman dan selama ke sekolah, zona aman dan selamat, dan mendorong semua sekolah memiliki program, sarana, dan prasarana perjalanan anak ke dan dari sekolah;
  - (vi) Mengupayakan ketersediaan fasilitas untuk kegiatan kreatif dan rekreatif yang ramah anak, di luar sekolah, yang dapat diakses semua anak; dan
  - (vii) Membentuk sekolah ramah anak.
- e. Kebijakan dasar dalam klaster perlindungan khusus, meliputi:
- (i) Kebijakan pelayanan anak yang membutuhkan perlindungan khusus;
  - (ii) Kebijakan penyelesaian kasus anak berhadapan dengan hukum (ABH) yang diselesaikan dengan pendekatan keadilan restoratif;
  - (iii) Mekanisme penanggulangan bencana yang memperhatikan kepentingan anak; dan
  - (iv) Menetapkan pengaturan tentang pembebasan anak dari bentuk-bentuk pekerjaan terburuk anak.

Klaster pendidikan, pemanfaatan waktu luang, dan kegiatan budaya merupakan fokus dalam penelitian ini. Selanjutnya akan dijelaskan mengenai masing-masing istilah dalam kebijakan klaster tersebut.

Angka partisipasi pendidikan anak usia dini adalah ukuran daya serap lembaga pendidikan terhadap anak usia dini. Angka partisipasi pendidikan anak usia dini ini merupakan indikator dasar yang digunakan untuk melihat akses anak pada fasilitas pendidikan khususnya bagi anak usia dini. Semakin tinggi angka partisipasi pendidikan usia dini, maka semakin besar jumlah penduduk yang berkesempatan mengenyam pendidikan anak usia dini.<sup>61</sup>

Sekolah inklusi adalah sekolah yang menggabungkan layanan pendidikan khusus dan reguler dalam satu sistem persekolahan, dimana siswa berkebutuhan khusus mendapatkan pendidikan khusus sesuai dengan potensinya masing-masing dan siswa reguler mendapatkan layanan khusus untuk mengembangkan potensi mereka sehingga baik siswa yang berkebutuhan khusus ataupun siswa reguler dapat bersama-sama mengembangkan potensi masing-masing dan mampu hidup eksis dan harmonis dalam masyarakat.<sup>62</sup>

Anak luar sekolah adalah anak putus sekolah, anak yang beresiko putus sekolah, anak yang tidak pernah sekolah, dan lain-lain.<sup>63</sup>

Yang dimaksud dengan program rute aman dan selama ke sekolah, zona aman dan selamat, sarana dan prasarana perjalanan anak ke dan dari sekolah adalah seluruh program yang lingkungannya luar lingkungan sekolah tetapi masih

---

<sup>61</sup> [http://duniadinu.blogspot.co.id/2012/10/angka-partisipasi-sekolah-angka\\_5679.html](http://duniadinu.blogspot.co.id/2012/10/angka-partisipasi-sekolah-angka_5679.html) diakses pada 25 Oktober 2016 pukul 16:58

<sup>62</sup> <http://globalinklusif.blogspot.co.id/> diakses pada tanggal 26 Oktober 2016 pukul 17:04

<sup>63</sup> Lihat Penjelasan atas Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2016 tentang Kota Layak Anak

berhubungan dengan sekolah, dengan tujuan agar anak mendapatkan nyaman dan aman dalam mengakses menuju sekolah. Contohnya adalah adanya zebra cross atau tanda zona sekolah, yang bertujuan agar setiap pengendara berhati-hati saat melewati zona tersebut karena banyak anak yang beraktivitas, kemudian contoh lain adalah disediakan angkutan bagi siswa untuk perjalanan dari dan ke sekolah, bagi siswa yang jarak rumahnya jauh dan medan yang sulit ditempuh.

Kegiatan kreatif dan rekreatif yang ramah anak adalah kegiatan yang menarik, menyenangkan, dan menantang yang dapat mengembangkan daya imajinasi, kemampuan berfikir kritis serta kemampuan mengekspresikan idenya dalam suatu karya baru yang unik, yang aman dan memberikan rasa nyaman kepada anak.<sup>64</sup> Kegiatan kreatif dan rekreatif dilakukan dalam lingkup kampung atau RW dengan cara mengumpulkan anak-anak yang tinggal di wilayah itu kemudian diberikan kegiatan yang bermanfaat, misalnya kegiatan membuat kerajinan tangan, mural, dan sebagainya.<sup>65</sup>

Salah satu kebijakan dasar dalam klaster pendidikan adalah pembentukan Sekolah Ramah Anak. Sekolah Ramah Anak diatur lebih lanjut dalam Perwal yang baru pada 31 Agustus 2016 lalu dikeluarkan, yaitu Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 49 Tahun 2016 tentang Sekolah Ramah Anak.

---

<sup>64</sup> <http://educationsfamily.blogspot.co.id/2013/04/menciptakan-kegiatan-kreatif-rekreatif.html> diakses pada tanggal 26 Oktober 2016 pukul 17:25

<sup>65</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Hendro Basuki selaku Kepala Seksi Pengembangan Partisipasi Perempuan di Kantor Pemberdayaan Masyarakat dan Perempuan Yogyakarta pada tanggal 26 Oktober 2016 pukul 08:55.

Pengembangan Sekolah Ramah Anak didasarkan pada prinsip-prinsip berikut:<sup>66</sup>

1. Nondiskriminasi yaitu menjamin kesempatan setiap anak untuk menikmati hak anak untuk pendidikan tanpa diskriminasi atas gender, suku bangsa, agama, dan latar belakang orang tua;
2. Kepentingan terbaik bagi anak yaitu dinilai dan diambil sebagai pertimbangan utama dalam keputusan dan tindakan yang diambil oleh pengelola dan penyelenggara pendidikan;
3. Hidup, kelangsungan hidup, dan perkembangan yaitu menciptakan lingkungan yang menghormati martabat anak dan menjamin pengembangan holistik dan terintegrasi setiap anak;
4. Penghormatan terhadap pandangan anak yaitu mencakup penghormatan atas hak anak untuk mengekspresikan pandangan dalam segala hal yang memengaruhi anak di lingkungan sekolah;
5. Pengelolaan yang baik, yaitu menjamin transparansi, akuntabilitas, partisipasi, keterbukaan informasi, dan supremasi hukum di satuan pendidikan.

Terdapat 3 (tiga) cara penyelenggaraan Sekolah Ramah Anak, antara lain:

- a. Standar sarana dan prasarana, meliputi:
  - (i) Bangunan sekolah dirancang aksesibel bagi semua anak;

---

<sup>66</sup> <https://perkumpulankerlip.files.wordpress.com/2013/11/kebijakan-pengembangan-sekolah-ramah-anak-31-mei-2014.pdf> diakses pada 23 November 2016 pukul 09:57

- (ii) Lingkungan sekolah dibuat bersih, sehat, rapi, indah, dan aksesibel;
- (iii) Sekolah dilengkapi dengan ruang kepala sekolah, guru, administrasi, kelas, perpustakaan, laboratorium, dan ruang penunjang lainnya yang mudah dijangkau dan aksesibel bagi semua anak;
- (iv) Sekolah menyediakan fasilitas air bersih yang cukup untuk keperluan anak;
- (v) Sekolah menyediakan fasilitas layanan kesehatan bagi anak;
- (vi) Sekolah dilengkapi dengan tempat cuci tangan yang mudah dijangkau oleh anak dan guru dari ruang kelas terdekat;
- (vii) Sekolah menyediakan kantin yang bersih dan sehat bagi anak;
- (viii) Sekolah menyediakan tempat bermain dan fasilitas olahraga yang cukup bagi anak;
- (ix) Sekolah menyediakan tempat ibadah dan fasilitas yang cukup sesuai kebutuhan;
- (x) Sekolah menyediakan kamar kecil yang bersih, aksesibel, dan cukup untuk memenuhi kebutuhan anak, serta terpisah antara putra dan putri;
- (xi) Ruang kelas dilengkapi meja kursi siswa dan guru, almari dan fasilitas pembelajaran lainnya sesuai kebutuhan yang dibuat dari bahan yang tidak membahayakan bagi anak;

- (xii) Setiap ruang kelas dilengkapi alat kebersihan yang cukup dan kotak sampah organik dan nonorganik;
  - (xiii) Setiap ruang kelas disediakan tempat untuk pajangan karya anak;
  - (xiv) Setiap ruang kelas memenuhi persyaratan ventilasi dan pencahayaan untuk keperluan pembelajaran bagi anak;
  - (xv) Anak dilibatkan dalam penataan ruang kelas;
  - (xvi) Sekolah menyediakan sarana pembelajaran khusus untuk memenuhi kebutuhan peserta didik berkebutuhan khusus; dan
  - (xvii) Sekolah memasang slogan positif yang menggambarkan budaya Sekolah Ramah Anak, termasuk visi, misi, dan tujuan sekolah, disiplin sekolah, dan larangan merokok.
- b. Standar pengelolaan, meliputi:
- (i) Melibatkan orangtua/komite sekolah dan anak dalam merumuskan kebijakan, program, kegiatan, dan monitoring serta evaluasi sekolah;
  - (ii) Melibatkan orangtua/komite sekolah dan anak dalam penyusunan, penerapan, dan evaluasi pelaksanaan tata tertib sekolah;
  - (iii) Menegakkan tata tertib sekolah sesuai dengan aturan yang disepakati orangtua/komite sekolah dan anak;

(iv) Menyediakan kuota tertentu bagi peserta didik miskin, terlantar, dan/atau penyandang disabilitas dalam seleksi penerimaan calon siswa baru sesuai dengan ketentuan;

(v) Mengupayakan dan membantu anak agar dapat:

1. Berpartisipasi dalam berbagai aktivitas di sekolah;
2. Bebas menyatakan pendapat berpikir sesuai dengan hati nuraninya;
3. Bebas menerima informasi lisan atau tertulis sesuai dengan tahapan usia dan perkembangan anak;
4. Bebas berserikat dan berkumpul;
5. Beristirahat, bermain, berekreasi, berkreasi, dan berkarya seni budaya; dan
6. Memperoleh sarana bermain yang memenuhi syarat kesehatan dan keselamatan.

(vi) Memberikan perlindungan khusus kepada anak dalam kondisi:

1. Situasi darurat;
2. Berhadapan dengan hukum;
3. Kelompok minoritas dan terisolasi;
4. Dieksploitasi secara ekonomi dan/atau seksual;
5. Menjadi korban penyalahgunaan narkoba, alkohol, psikotropika, dan zat adiktif lainnya;
6. Menjadi korban pornografi;
7. Korban HIV/AIDS;

8. Korban penculikan, penjualan, dan/atau perdagangan;
9. Korban kekerasan fisik dan/atau psikis;
10. Korban kejahatan seksual;
11. Korban jaringan terorisme;
12. Penyandang disabilitas;
13. Korban perlakuan salah dan penelantaran;
14. Dengan perilaku sosial menyimpang; dan
15. Menjadi korban stigmatisasi dan pelabelan terkait dengan kondisi orangtuanya.

c. Standar pembiayaan, meliputi:

1. Sekolah memasukkan anggaran kegiatan Sekolah Ramah Anak ke dalam rencana kegiatan dan anggaran Sekolah Ramah Anak tahunan; dan
2. Sekolah melaporkan penggunaan dana dari Pemerintah dan masyarakat kepada orangtua dan/atau Komite Sekolah sesuai dengan mekanisme yang berlaku.