

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara hukum, dan pernyataan tersebut secara gamblang tercantum dalam konstitusi negara tepatnya pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945. Hal ini mengisyaratkan bahwa hukum sebagai dasar negara menempati tempat yang sangat fundamental dalam masyarakat dan dalam struktur kehidupan bernegara. Para pelopor bangsa menyadari betul dalam upaya mencapai tujuan dan kehendak bangsa yang termaktub di alinea ke-4 pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: "...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial..."¹, kemudian menjadi wajib untuk memilih hukum sebagai kerangka utama mewujudkannya. Dalam setiap upaya untuk meraih tujuan dan kehendak bangsa, aturan hukum adalah cara yang paling ampuh untuk mencapai tujuan tersebut.

Bentuk negara hukum yang dimaklumkan oleh pelopor bangsa sejatinya merupakan wujud pemaknaan yang terkandung dalam 5 sila dasar falsafah bangsa atau pancasila. Yang mana pancasila sendiri merupakan hukum sekaligus norma yang lahir dan dibesarkan dalam kepercayaan masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, setiap produk hukum yang perlu dirumuskan harus searah dengan pancasila sebagai sumber hukum, norma dan nilai-nilai luhur yang ada dalam kehidupan masyarakat.

Pengertian hukum menurut Soedjono Dirdjosisworo, seorang ahli ilmu hukum pidana kriminologi, berpendapat bahwa hukum tidak bermakna tunggal tetapi berbeda-beda. Pengertian hukum dapat dilihat dalam delapan makna, yaitu hukum dalam arti kekuasaan, hukum dalam arti pelaksanaan, hukum dalam arti perilaku, hukum dalam arti kaidah, hukum dalam arti nilai-

¹ Sekretariat Jenderal MPR RI, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2018), h., 116.

nilai, hukum dalam arti tata hukum, hukum dalam arti keilmuaan dan hukum dalam arti disiplin hukum. Soedjono menjelaskan pengertian hukum yang beragam dalam banyak hal menggambarkan bahwa hukum tidak hanya dipandang sebagai peraturan tertulis dengan penegakannya saja seperti yang dipahami oleh masyarakat umum atau awam hukum.² Namun hukum juga mencakup berbagai hal yang benar-benar telah menjadi bagian dalam hidup bersosial di masyarakat.

Dari sudut pandang pemahaman hukum, terdapat konsep konstruksi hukum yang membagi hukum menjadi 3 komponen. Pertama, konstruksi pertentangan hukum, yaitu konsep yang memahami suatu hukum dengan mengkorelasi antara norma hukum dengan kasus atau perkara hukum yang bersangkutan. Kedua, konstruksi mempersempit hukum, yaitu konsep yang memahami suatu hukum dengan membatasi penafsiran norma hukum hanya pada situasi yang sebenarnya. Ketiga, konstruksi perluasan hukum, yaitu konsep yang memahami hukum dengan memperluas makna hukum sendiri sehingga akar masalah dapat diselesaikan. Hukum merupakan ilmu pengetahuan normatif dan bukan ilmu alam juga dikemukakan oleh Hans Kelsen.³ Lebih lanjut Hans Kelsen mendefinisikan bahwa rekayasa sosial dalam mengatur dan melindungi hak-hak dasar masyarakat merupakan karakteristik suatu hukum.

Melihat dari berbagai rujukan sejarah ketenagakerjaan di Indonesia, tenaga kerja sendiri dimulai dari istilah perbudakan. Sebuah istilah yang lebih tepat menggambarkan status sosial daripada semacam hubungan pekerjaan. Seiring berjalannya waktu dan kondisi, istilah ini berubah menjadi pekerja, pelayan, buruh, koeli (kuli), sampai karyawan maupun pegawai.

Setelah Indonesia merdeka, pekerjaan dan kehidupan yang layak dijamin sebagai salah satu hak konstitusi pekerja yang ditegaskan langsung melalui pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945. Konsekuensi logis

² Dirdjosisworo Soedjono, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta, Grafindo Persada, 1994), h., 17

³ Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta, Sekretaris Jendral dan Kepaniteraan MK RI, 2006), h., 12

yang dihasilkan adalah munculnya kewajiban negara untuk menjadikan kesempatan mendapat pekerjaan sebagai nilai kemanusiaan, sekaligus memberikan sarana bekerja yang merata bagi setiap orang untuk mencari pekerjaan. Tentunya dengan tidak melupakan hak-hak dasar pekerja yang dilindungi oleh konstitusi.

Menurut Imam Soepomo, peran konstitusi dalam perlindungan hak-hak dasar pekerja adalah menjamin seorang pekerja dapat melakukan pekerjaan yang berkualitas dalam memenuhi keberlangsungan hidupnya.⁴ Dalam hal ini, pemerintah telah memberikan jaminan perlindungan hak pekerja berupa dikeluarkannya Undang-Undang nomor 13 tahun 2003 tentang ketenagakerjaan. Bilamana berhubungan dengan perusahaan, maka pengusaha yang tidak memenuhi hak-hak dasar pekerja dapat dikenakan sanksi ringan seperti peringatan, pembatasan kegiatan, penghentian sementara alat produksi dan pembekuan kegiatan usaha. Bahkan untuk tingkat pelanggaran yang berakibat pada pidana, perusahaan dapat dikenakan pidana denda dan penjara. Dalam Undang-Undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan macam-macam hak-hak dasar pekerja diantaranya:

1. Cuti,
2. Jaminan sosial tenaga kerja,
3. Jam kerja,
4. Kompensasi pemutusan hubungan kerja,
5. Perlindungan upah,
6. Tunjangan hari raya keagamaan.

Seiring berjalannya waktu tidak hanya orang dewasa yang terlibat dalam kegiatan ekonomi atau bekerja akan tetapi anak-anak juga. Anak yang seharusnya dapat menikmati hak tumbuh dan berkembang untuk menjadi penerus bangsa yang berkualitas dipaksa menjadi pekerja karena beberapa faktor terutama dalam rangka memenuhi kebutuhan ekonomi. Bukanlah hal yang baru di Indonesia jika melihat anak di bawah umur yang telah terjun

⁴ Wijayanti Asri, *Hukum Ketenagkerjaan Pasca Reformasi*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2009), h., 11

dalam kegiatan ekonomi. Diantara mereka, tidak semua mendapat perlindungan hak yang layak ataupun upah yang sepadan. Bahkan isu pekerja anak ini tidak hanya sekedar mengenai anak yang bekerja layaknya pekerjaan orang dewasa, melainkan juga terkait isu eksploitasi, pekerjaan yang rawan, pengekangan hak pendidikan, dan pekerjaan berat yang menghalangi perkembangan fisik dan psikologisnya.⁵

Regulasi yang mengatur mengenai pengupahan dan kesejahteraan pekerja anak diatur dalam pasal 68 sampai pasal 75 Undang-Undang No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (UU Ketenagakerjaan). Ketentuan tentang larangan terhadap anak diperkerjakan oleh perusahaan diatur dalam pasal 68 UU Ketenagakerjaan. Pasal ini menitikkan bahwa setiap orang tua, masyarakat dan negara wajib menyediakan perlindungan terhadap hak-hak dasar anak demi mempersiapkan masa depan seorang anak.

Namun larangan anak untuk bekerja tidak sepenuhnya bersifat mutlak, melainkan anak tetap diberikan kesempatan bekerja dengan beberapa ketentuan sebagaimana diatur dalam pasal 69 UU Ketenagakerjaan antara lain:

1. Pekerjaan yang dilakukan masuk kategori ringan dengan tidak mengganggu perkembangan mental dan fisik khusus bagi anak yang umurnya 13 sampai 15 tahun,
2. Seorang anak harus memberikan persetujuan dengan memenuhi persyaratan sebagai berikut: Izin tertulis dari orang tua atau wali; Kontrak kerja yang jelas; Waktu kerja maksimum 3 jam; Dilakukan pada siang hari dan tidak mengganggu waktu sekolah; Jaminan keselamatan dan kesehatan kerja; dan Menerima upah sesuai dengan ketentuan yang berlaku,
3. Ini dikecualikan bagi usaha keluarga yang memperkerjakan anaknya sendiri.

Dalam pasal 71 menjelaskan bahwa setiap anak yang dengan sukarela bekerja sesuai minat dan bakat harus dipantau langsung oleh orang tua atau wali anak agar dapat memastikan lingkungan berkembangnya cukup baik. Hal

⁵ Fifik Wiryani, *Perlindungan Pekerja Anak*, (Malang, UMM Press, 2003), h., 3

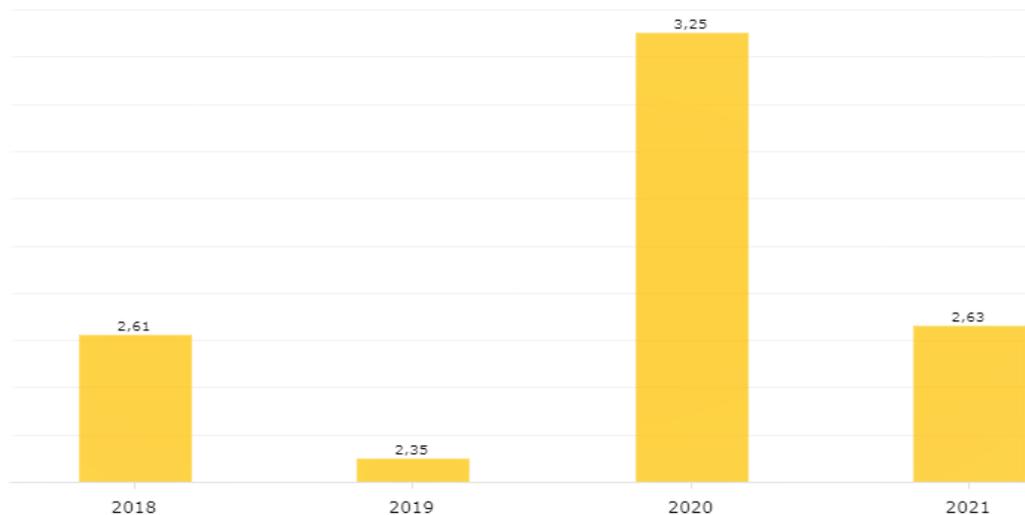
ini menandakan bahwa pada prinsipnya bekerja untuk anak tidak selalu berdampak negatif selama pekerjaan yang dilakukan tidak menghambat perkembangan anak. Banyak juga dampak positif dengan memberikan kesempatan bekerja untuk anak seperti meningkatkan rasa ingin tahu, kreativitas, hidup mandiri, dan menumbuhkan sikap doyan kerja.⁶ Dalam hal sosial, anak yang bekerja setidaknya mendapat motivasi lebih dengan memiliki banyak teman, membantu beban orang tua dan menambah pengalaman kerja. Yang mana hal ini senada dengan pernyataan Direktur Bina Pemeriksaan Norma Ketenagakerjaan, Yuli Adiratna dalam acara *Lunch Talk* yang dilaksanakan 14 Juni 2021 lalu via online.

Namun perlu digaris bawahi bahwa maraknya jumlah pekerja anak di seluruh dunia menjadikan isu pekerja anak sebagai masalah global yang harus diselesaikan di setiap negara tidak terkecuali di Indonesia. Melihat dari data statistik *United Nations International Children's Emergency Fund* (UNICEF) dan *International Labour Organization* (ILO) menunjukkan bahwa 8,4 juta anak di bawah umur terpaksa bekerja dalam 4 tahun terakhir. Bahkan anak dengan rentang usia 5 sampai 11 tahun yang terpaksa bekerja mencapai lebih dari setengah jumlah total dunia. Sedangkan anak dengan rentang usia 5 sampai 17 tahun yang melakukan pekerjaan berbahaya bagi kesehatan dan moralitas anak mencapai angka 79 juta sejak tahun 2016. Sektor pekerjaan yang paling banyak menyumbang pekerja anak adalah sektor pertanian dengan persentase 70% atau 112 juta pekerja anak.⁷ Hampir 1 dari 10 anak secara global saat ini terjebak menjadi buruh, dengan Afrika sub-Sahara yang paling parah terkena dampaknya dalam Saat presentase anak yang menjadi pekerja pada 2020 sama seperti 2016, maka pertumbuhan penduduk meningkat secara signifikan. Resiko pandemi Covid-19 memperburuk situasi anak, menurut badan internasional tersebut.

⁶ Elfrianto, *Hak Atas Pendidikan Dan Perlindungan Hukum Pekerja Anak*, (Medan, Jurnal Madani, Vol. 8 No. 2 UMSU, 2007), h., 259

⁷ Dari web CNBC Indonesia, diakses pada 7 Juni 2022 dari berita: <https://www.cnbcindonesia.com/news/20210610202355-4-252248/sedih-jumlah-pekerja-anak-di-dunia-naik-jadi-160-juta>

Menurut data dari Badan Pusat Statistik (BPS), saat ini di Indonesia tercatat kurang lebih 2,3 juta pekerja anak di bawah umur di setiap provinsi. Persentase jumlah pekerja anak terbanyak terdapat di Sulawesi Tenggara diikuti provinsi Sulawesi Barat dan Papua. Bahkan pekerja anak di dalam negeri mencapai angka 2,63% pada tahun 2021 dengan rentang usia 10 sampai 17 tahun.⁸



Gambar 1.1 Grafik anak usia 10-17 tahun yang bekerja di Indonesia

Sumber: Databoks 2022

Kota Bandung yang merupakan ibu kota provinsi Jawa Barat bahwa jumlah yang terus meningkat ini mengisyaratkan kondisi yang sangat memprihatinkan. Dengan segala fasilitas yang tersedia di kota besar seyogyanya sejalan dengan hak yang diterima termasuk dalam perlindungan hak yang mendasar. Anak yang harusnya mendapatkan hak pendidikan sebagaimana program wajib belajar pada usia 9 tahun tapi realitasnya banyak dijumpai anak yang tidak atau putus sekolah untuk alasan ekonomi. Ditambah

⁸ Dari web [databoks.katadata](https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/03/31/angka-pekerja-anak-indonesia-turun-pada-2021), diakses pada 8 Juni 2022 dari berita: <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/03/31/angka-pekerja-anak-indonesia-turun-pada-2021>

lagi munculnya wabah Corona Virus Disease-19 (COVID-19) yang menjangkit seluruh dunia sejak Januari 2020. Di Indonesia sampai saat ini, COVID-19 telah menginfeksi 6.030.649 orang dengan spesifikasi meninggal dunia sebanyak 155,903 orang, sudah sembuh sebanyak 5.833.560, dan orang yang masih dalam isolasi mandiri sebanyak 50.969 orang.⁹ Bagi pekerja anak sendiri, gelombang pandemi Covid-19 yang memporandakan perekonomian membuat banyak anak-anak terpaksa membantu orangtua mencari tambahan penghasilan karena perekonomian keluarga terdampak pandemi. Bahkan beberapa orangtua menganggap selama pandemi, anak selain di rumah sebaiknya juga membantu mencari tambahan penghasilan.

Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Bandung perihal pekerja anak merupakan suatu lembaga atau organisasi yang mengelola tentang tenaga kerja di tingkat pemerintahan daerah serta terlaksananya sasaran kebutuhan hidup yang menjadi harapan masyarakat, sehingga diperlukan adanya suatu upaya dalam penanggulangan sebagai penentu arah pelaksanaan urusan ketenagakerjaan. Namun untuk mewujudkan tujuan, pada dasarnya dibutuhkan langkah transformasi yang bersifat multiorganisasi, dimana transformasi yang diterapkan melalui strategi yang erat kaitannya dengan berbagai lapisan elemen masyarakat. Oleh karena itu, keberhasilan sangat ditentukan oleh strategi yang tepat agar mampu mengakomodasi berbagai pandangan dan kepentingan yang berbeda dalam masyarakat.

Untuk itu diperlukan upaya penanggulangan pekerja anak yang dilakukan secara terpadu antar sektor di pusat dan daerah. Penanggulangan pekerja anak merupakan dilema pemerintah ingin melarang pekerja anak dan mengharapkan semua anak usia sekolah dapat mengembangkan intelektualitasnya di sekolah, untuk mendapatkan sumber daya manusia yang bermutu di masa depan. Sementara di sisi lain pemerintah pun tidak dapat menghindari kenyataan bahwa masih banyak keluarga miskin, sehingga mengijinkan anak-anak terpaksa harus bekerja. Pada intinya pengentasan

⁹ Dari web Covid19, diakses pada 21 April 2022 dari berita: <https://data.covid19.go.id/public/index.html>

pekerja anak ini diupayakan melalui akarnya, yaitu dari sisi keluarga, yakni keluarga miskin.

Penerapan dalam sebuah peraturan perlu diawali dari mensosialisasikannya melalui kerjasama dengan berbagai pihak termasuk didalamnya adalah Kota, Kecamatan, Pemerintahan Desa, Masyarakat dan Perusahaan. Kerjasama tersebut diharapkan untuk lebih baik dalam pengelolaan tenaga kerja. Dengan demikian para pekerja tidak perlu merasa ragu dengan kebenaran informasi yang mereka peroleh karena informasi tersebut berasal dari pihak berwenang secara langsung.

Dalam pandangan Islam, anak adalah anugerah Yang Maha Kuasa bagi para orang tua. Anak juga amanah dan perhiasan bagi mereka, sekaligus kebanggaan di kemudian hari. Sebagai amanah dan perhiasan, anak harus dilindungi sebaik-baiknya tidak hanya oleh orang tua biologis saja tapi oleh semua pihak. Kewajiban dalam melindungi ini dijelaskan dalam Al-Qur'an tepatnya surat Al-Isra ayat 31 yang berbunyi:

وَلَا تَقْتُلُوا أَوْلَادَكُمْ حَسْبِيَ إِمْلَاقٌ نَحْنُ نَرْزُقُهُمْ وَإِيَّاكُمْ ۚ إِنَّ قَتْلَهُمْ كَانَ خِطْئًا كَبِيرًا

“Dan janganlah kamu membunuh anak-anakmu karena takut kemiskinan. Kamilah yang akan member rezki kepada mereka dan juga kepadamu. Seseungguhnya membunuh mereka adalah suatu dosa yang sangat besar”.¹⁰

Sebagai agama yang sarat dengan muatan kasih sayang (*rahmatan lil alamin*), Islam memberikan perhatian secara khusus dan serius terhadap anak. Perhatian yang Islam berikan kepada anak tidak hanya setelah anak dilahirkan ke dunia, melainkan jauh sebelum anak dilahirkan ke dunia, yakni sejak memilih pasangan dan berada di dalam kandungan. Islam membagi periodisasi usia seseorang kepada tiga fase yaitu *tamyiz* (usia antara 0-15 tahun), *baligh* (usia 15 tahun di mana seseorang dianggap cakap menjalani hukum atau biasa disebut *mukallaf*), dan *rusyd* (usia 20 tahun ke atas). Tiap-tiap fase ini memiliki kriteria dan akibat hukum sendiri-sendiri. Untuk anak

¹⁰ Tim Pustaka Magfirah dan Depertemen Agama RI, *Al-Qur'an Tajwid dan Terjemah*, (Jakarta, Magfirah Pustaka, 2006), h., 285

sendiri dikategorikan sebagai tamyiz yaitu yang berumur 0-15 tahun. Hal ini sejalan dengan konsep Siyasah Dusturiah dalam salah satu poin yang terkandung di *Maqashid Syari'ah* yaitu *Hifz An-Nasl* atau menjaga keturunan. Keturunan yang dimaksud merupakan keturunan yang berkualitas dan dapat bermanfaat di masa depan.

Maka berdasarkan latar belakang yang dikemukakan, menarik bagi peneliti untuk mengetahui sejauh mana pengelolaan tenaga kerja anak di Kota Bandung setelah adanya peraturan khusus yang mengatur tentang pekerja anak. Peneliti merasa terdorong menjadikan sebuah penelitian yang berjudul **“Upaya Penanggulangan Pekerja Anak Berdasarkan Pasal 68 Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 4 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan Perspektif Siyasah Dusturiyah”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan paparan latar belakang masalah di atas, maka peneliti merumuskan beberapa rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pelaksanaan pasal 68 Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 4 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan di Kota Bandung?
2. Bagaimanakah upaya penanggulangan pekerja anak di Kota Bandung?
3. Bagaimanakah tinjauan Siyasah Dusturiyah terhadap pelaksanaan pasal 68 Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 4 Tahun 2018 dan upaya penanggulangan pekerja anak di Kota Bandung?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang disebutkan di atas, maka penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pasal 68 Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 4 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan di Kota Bandung.
2. Untuk mengetahui upaya penanggulangan pekerja anak di Kota Bandung.

3. Untuk mengetahui tinjauan Siyasah Dusturiyah terhadap pelaksanaan pasal 68 Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 4 Tahun 2018 dan upaya penanggulangan pekerja anak di Kota Bandung.

D. Kegunaan Penelitian

Peneliti berharap penelitian ini dapat mendatangkan lebih banyak manfaat di masa mendatang. Berbagai manfaat itu dikerucutkan menjadi lebih spesifik dari segi teoritis maupun praktis yang dapat teraktualisasikan sebagai berikut:

1. Secara teoritik, peneliti mengharapkan penelitian ini dapat berguna bagi pengembangan kajian ilmiah hukum, khususnya di bidang hukum ketenagakerjaan;
2. Secara praktis, peneliti mengharapkan penelitian ini dapat menambah wawasan dan glosarium baru kepada berbagai pihak sehingga dapat dijadikan rujukan pemecahan masalah oleh pihak terkait diantaranya:
 - a. Untuk peneliti, penelitian ini sebagai proses pengembangan kemampuan diri dan pedoman yang dapat dipertanggung jawabkan untuk menghadapi masalah penanggulangan pekerja anak;
 - b. Untuk universitas, penelitian ini diharapkan informasi dalam memenuhi kebutuhan ilmu pengetahuan dan dapat dijadikan sumber referensi akademis untuk pengembangan khususnya mahasiswa UIN Sunan Gunung Djati Bandung, Fakultas Syariah dan Hukum, dan Jurusan Hukum Tata Negara;
 - c. Untuk masyarakat, penelitian ini dapat menjadi salah satu sumber role model dalam melayani masyarakat sesuai tinjauan Siyasah Dusturiyah dan dapat meningkatkan kemandirian pemerintah maupun masyarakat dalam pelayanan publik, agar lebih maju dan sejahtera;
 - d. Untuk pemerintah Kota Bandung, penelitian ini diharapkan bisa memberikan masukan positif bagi pihak Perangkat Daerah yang

terkait dalam pengambilan keputusan yang berhubungan dengan upaya penanggulangan pekerja anak.

E. Kerangka Pemikiran

Untuk mengembangkan penelitian ini peneliti menggunakan teori-teori relevan yang terkait dengan upaya penanggulangan anak sebagai pisau analisis dalam membedah temuan yang ditelusuri. Hal ini menandakan bahwa teori memberikan penjelasan logis untuk objek yang dijelaskan, dan harus dikonfirmasi oleh bukti empiris agar dapat dinyatakan benar.

Penelitian ini berfokus pada upaya penanggulangan dengan mendalami kondisi yang terjadi di lapangan bersamaan dengan kondisi yang seharusnya tercipta berdasarkan peraturan. Satuan Kerja atau pihak yang bertanggung jawab dalam membuat produk hukum tentunya harus mengacu pada pedoman hukum yang tersedia dan mempertimbangkan indikator lain yang menjadi kebutuhan masyarakat. Sehingga produk yang dihasilkan nantinya dapat dilaksanakan bersama secara sadar.¹¹ Pelaksanaan setiap kebijakan publik yang ditetapkan pemerintah harus mencerminkan realitas di lapangan. Tentunya dalam setiap kebijakan tidak bisa dijalankan searah tanpa sinergitas dari unsur-unsur berbeda dari berbagai pihak bersangkutan.

1. Teori Sistem Hukum (*Lawrence Meir Friedman*)

Teori ini mengemukakan bahwa efektifitas dan keberhasilan implementasi hukum dapat dilihat pada tiga unsur yaitu struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum. Kesatuan atas tiga unsur ini membentuk pola yang menunjukkan tentang bagaimana hukum dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya dalam setiap norma dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem kultur hukum tersebut. Setiap Undang-Undang ataupun Peraturan Pemerintah haruslah dijalankan oleh organ yang benar dengan didukung oleh budaya hukumnya yang efektif. Sistem hukum menurut *Lawrence Friedman* itu ditafsirkan secara mendetail oleh Achmad

¹¹ Rahayu Kusuma Dewi. *Studi Analisis Kebijakan*. Pustaka Setia; Bandung. 2016. hlm 19

Ali dengan mengibaratkan struktur hukum seperti mesin, substansi hukum seperti apa yang dihasilkan oleh mesin, dan budaya hukum masyarakat seperti siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan atau mematikan mesin itu serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan.

Hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat atau rekayasa sosial tidak lain hanya merupakan ide-ide yang ingin diwujudkan oleh hukum itu. Untuk menjamin tercapainya fungsi hukum sebagai rekayasa masyarakat ke arah yang lebih baik, maka bukan hanya dibutuhkan ketersediaan hukum dalam arti kaidah atau peraturan, melainkan juga adanya jaminan atas perwujudan kaidah hukum tersebut ke dalam praktek hukum atau jaminan akan adanya penegakan hukum (*law enforcement*) yang baik.¹² Peneliti menggunakan teori ini dalam menganalisis permasalahan berupa hambatan dan kendala yang dihadapi dalam penerapan kebijakan Disnaker terhadap perlindungan pekerja anak dengan spektrum struktur hukum, substansi hukum serta budaya hukum.

2. Teori Negara Kesejahteraan (*Welfare State*)

Teori ini merupakan konsekuensi logis atas pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi “Setiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Ditegaskan dengan jelas bahwa negara bertanggung jawab untuk mencapai kesejahteraan setiap rakyatnya. Ide dasar teori negara kesejahteraan pertama kali diperkenalkan oleh Dalton, Watts, dan Smith berangkat dari pandangan Jeremy Bentham.

Bentham menggunakan istilah "*utility*" (kegunaan) untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan. Berdasarkan prinsip utilitarianisme yang ia kembangkan, Bentham berpendapat bahwa sesuatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan ekstra adalah sesuatu yang baik. Sebaliknya, sesuatu yang menimbulkan sakit adalah buruk. Kesejahteraan dan Negara

¹² Achmad Ali. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence)*, (Jakarta, Kencana, 2009), h., 204

Kesejahteraan menjadi tujuan utama kehidupan tiap individu dengan ukuran-ukuran yang berbeda sesuai dengan pandangan, agama, dan doktrin mereka masing-masing. Sedangkan kesejahteraan menurut UUD 1945 didefinisikan sebagai kondisi dimana seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan mampu memenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat.¹³ Dalam hal ini, teori negara kesejahteraan digunakan sebagai bahan perbandingan yang tepat terhadap kandungan materi dalam pasal 68 ayat 1 sampai 7 Peraturan Daerah Kota Bandung nomor 4 tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan.¹⁴

3. Teori Implementasi Kebijakan

Teori ini menggambarkan sebuah proses untuk mewujudkan rumusan kebijakan menjadi tindakan kebijakan guna mewujudkan hasil akhir yang diinginkan. Merilee S. Grindle mengemukakan teori implementasi yaitu “*Implementation as a Political and Administrative Process*” atau proses umum tindakan politik dan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Menurut Grindle, keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhirnya (*outcomes*) yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih.¹⁵

Pengukuran keberhasilan tersebut dapat dilihat dari 2 (dua) hal yaitu: 1) Proses kebijakan, dengan fokus pada pelaksanaan kebijakan telah sesuai dengan yang ditentukan dengan merujuk pada aksi kebijakannya. Dalam hal pencapaian tujuan, efek dari kebijakan yang diterima pada masyarakat secara individu dan kelompok, tingkat perubahan yang terjadi dan juga penerimaan kelompok sasaran akan menjadi tolak ukur; 2) Isi kebijakan (*content of policy*), dengan melihat beberapa hal sebagai berikut sebagai indikasi yaitu:

¹³ Oman Sukmana, *Konsep dan Desain Negara Kesejahteraan (Welfare State)*, (Malang, Jurnal Sospol, Vol 2 No.1., 2016), h., 103

¹⁴ Ashshofa Burhan, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta, Rineka Cipta, 2007), h., 71

¹⁵ Grindle, Merilee S, *Politics and Apolicy Implementation in the Third World*, (New Jersey, Princetown University Press,1980), h., 7

kepentingan yang dapat mempengaruhi; manfaat yang diperoleh; skala perubahan yang ingin dicapai; letak pengambilan keputusan; dukungan dari pihak yang berkompeten; dan sumber daya yang mendukung. Dalam hal ini, peneliti menggunakan teori ini dalam menganalisis strategi yang efektif dalam implementasi kebijakan Disnaker terhadap perlindungan pekerja anak.

4. Teori *Siyasah Dusturiyah*

Sejalan dengan aturan syara, siyasah adalah administrasi kemaslahatan umat manusia. Tentu saja, masalah ini dibingkai dalam kerangka siyasah, yang memiliki pengaruh positif pada keberadaan gagasan pemerintahan, kemudian negara, dan akhirnya kepemimpinan untuk kepentingan masyarakat. Siyasah adalah ilmu yang meneliti bagaimana mengatur, mengelola, dan membuat kebijakan yang sifatnya politis. Sementara itu, istilah dusturiyah berasal dari kata dustur, yang berarti hubungan atau perjanjian antara masyarakat dan negara.¹⁶

Secara umum, siyasah dusturiyah memandang paradigma perundang-undangan sebagai hal yang harus memuat jaminan atas hak asasi manusia (HAM) dan persamaan kedudukan di mata hukum (*equality before the law*) guna mewujudkan kemaslahatan bersama.¹⁷ Allah memiliki otoritas pembuatan hukum mutlak, sementara penguasa dan rakyat hanya diberikan kemampuan untuk menyelesaikan masalah publik berdasarkan wahyu, dengan sisanya diselesaikan oleh manusia melalui ijtihad berdasarkan konsep perdebatan. Konsekuensinya adalah bahwa semua proses penegakan hukum dan tujuan penegakan hukum harus berorientasi pada keadilan dan kesejahteraan umat manusia tanpa perlu menolak wahyu.

Hukum Islam juga telah menunjukkan arah yang jelas tentang pemeliharaan hak-hak manusia yang terdapat pada *adh-dharuriyyat al-khams* atau *al-ushul alkhamsah* (lima dasar yang bersifat dharuri, penting atau

¹⁶ Ali Akhbar Abaib Mas Rabbani Lubis, *Ilmu Hukum Dalam Simpul Siyasah Dusturiyah Refleksi atas Teori dan Praktek Hukum Tata Negara di Indonesia*, (Yogyakarta, Semesta Aksara, 2019) h., 12

¹⁷ Ibid, h., 13

utama) yakni memelihara agama, memelihara jiwa atau diri, memelihara akal, memelihara keturunan dan memelihara harta agar tercipta kebahagiaan hidup dunia dan akhirat.

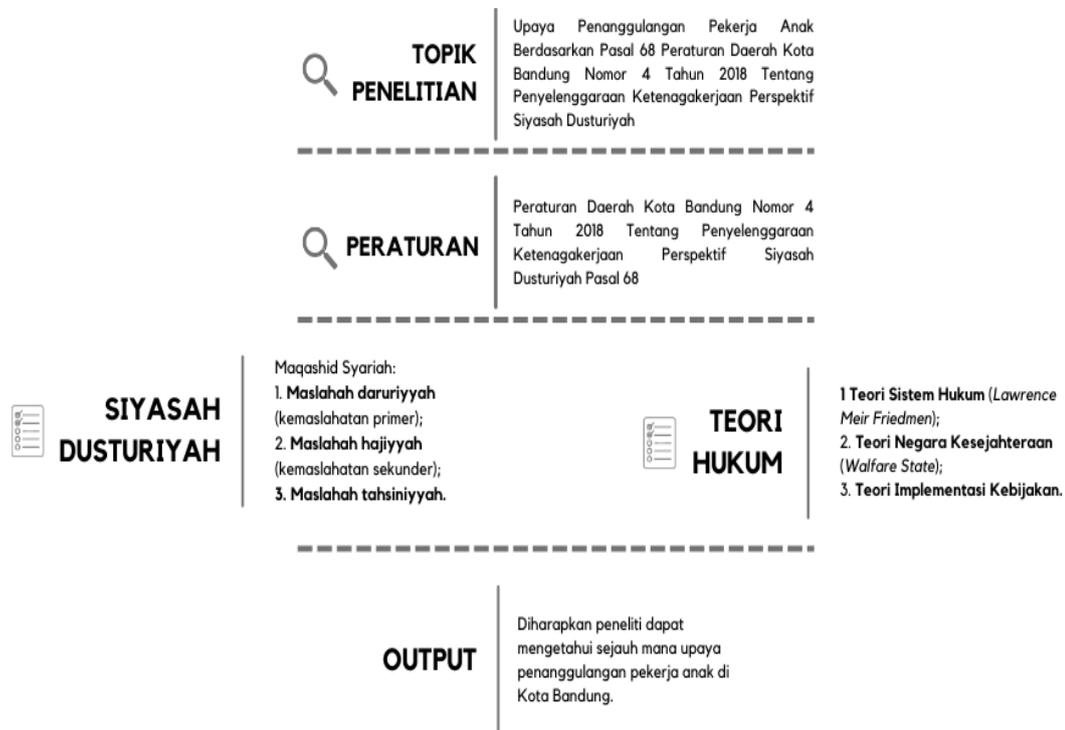
Upaya mewujudkan pemeliharaan kelima unsur pokok tersebut, ulama membaginya kepada tiga kategori sistematis yaitu:¹⁸

- a. *Maslahah daruriyyah* (kemaslahatan primer);
- b. *Maslahah hajiyyah* (kemaslahatan sekunder);
- c. *Maslahah tahsiniyyah* (kemaslahatan tersier).

Siyasah dusturiyah mengatur mengenai perundang-undangan yang pada prinsipnya tentu harus mengacu pada *nash* (al-Qur'an dan Sunnah) dan prinsip *jalb al-mashalih wa dar al-mafasid* (menggambil maslahat dan menolak mudharat). Menurut Munawir Sjadzali ada 6 (enam) prinsip dalam *nash* yaitu tentang kedudukan manusia dimuka bumi dan prinsip-prinsip dalam kehidupan bermasyarakat seperti musyawarah atau konsultasi, ketaatan kepada pemimpin, keadilan, persamaan, dan hubungan baik antar umat atau kebebasan beragama.¹⁹ Sedangkan prinsip *jalb al-mashalih wa dar al-mafasid* tentunya perlu mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial kemasyarakatan, agar hasil regulasi yang diundangkan sesuai dengan aspirasi masyarakat dan tidak memberatkan. Sehingga dirangkum oleh Abd al-Wahhab Khallaf bahwa yang diletakkan dalam perumusan undang-undang dasar dalam prinsip Islam ialah tentang jaminan atas HAM dan persamaan kedudukan di mata hukum (*equality before the law*).

¹⁸ Amany Lubis, *Ketahanan Keluarga Dalam Perspektif Islam*, (Jakarta, Pustaka Cendekiawan Muda, 2018), h., 11.

¹⁹ Munawir Sjadzili, *Islam dan Tata Negara; ajaran, sejarah dan pemikiran* (Jakarta, UI Press, 1999), h., 5



Gambar 2.2 Peta Konsep Kerangka Pemikiran

Sumber: Wildani Huda 2022

F. Definisi Operasional

Sebelum melalui metodologi penelitian, penting untuk membahas definisi operasional dari terminologi penting, yang mencoba untuk memperjelas dan memandu makna beberapa istilah yang tercantum dalam judul penelitian ini, sehingga mampu menghindari kesalahpahaman. Maka dibuatlah definisi operasional sebagai berikut:

1. Tinjauan merupakan perbuatan untuk menjawab suatu masalah, pemeriksaan secara menyeluruh, penyelidikan, kegiatan pengumpulan data, pemrosesan, analisis, dan penyajian yang dilakukan secara sistematis dan objektif;
2. Siyasah Dusturiyah merupakan sebuah kajian fiqh yang termasuk ke dalam fiqh siyasah yang membahas mengenai sebuah perundang-undangan dalam konteks bernegara. Siyasah dusturiyah mencakup pembahasan seputar peraturan perundang-undangan negara, konsepsi konstitusional, lembaga demokrasi negara, legislasi, gagasan supremasi hukum, dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara dalam hal hak dan kewajiban yang harus dilindungi sesuai situasi dan kebutuhan rakyat akan kemaslahatan dan pemenuhan kebutuhan rakyat;
3. Pekerja anak merupakan anak-anak yang berusia 4 hingga 18 tahun yang bekerja diberbagai bidang pekerjaan yang berkelanjutan dan menyita hampir seluruh waktu mereka sebagai anak sehingga tidak dapat bersekolah seperti anak-anak lainnya secara normal di daerah Kota Bandung khususnya di alun-alun dan pasar Ujung Berung;
4. Penanggulangan merupakan semua tindakan terpadu yang bertujuan untuk mengatasi dan menghadapi akibat-akibat yang timbul atas terjadinya sesuatu hal.

Sesuai dengan uraian definisi operasional, penelitian ini akan mendeskripsikan, menganalisis, dan mengkaji upaya penanggulangan pekerja anak di Kota Bandung dengan spesifikasi tempat di alun-alun dan pasar Ujung Berung perspektif siyasah dusturiyah. Dalam pelaksanaannya Kota Bandung telah memiliki landasan hukum yang mengatur sendiri tentang pekerja anak.

Dengan demikian fokus penelitian adalah pasal 68 Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 4 Tahun 2018 tentang penyelenggaraan ketenagakerjaan.

G. Hasil Penelitian Terdahulu

Hasil penelitian terdahulu digunakan peneliti untuk menjadi satu acuan peneliti dalam memperkaya teori. Berikut merupakan hasil penelitian terdahulu yang masih memiliki hubungan dengan judul penelitian peneliti sebagai berikut:

1. Denis Jamal (2012) - "*Analisa Terhadap Pekerja Anak Di Bawah Umur Dalam Pasal 68-75 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan Menurut Fiqh Muamalah*".

Penelitian ini berorientasi pada analisis terhadap pekerja anak di bawah umur dalam pasal 68-75 undang-undang nomor 13 tahun 2003 tentang ketenagakerjaan dikaitkan dengan tinjauan Hukum Ekonomi Syariah. Pendekatan yang digunakan adalah metode yuridis normatif atau studi kepustakaan. Adapun teknik pengumpulan data yaitu studi kepustakaan. Yang membedakan antara penelitian peneliti dengan penelitian yang ditulis oleh Denis Jamal terletak pada objek kajian dan metodologi yang digunakan. Objek penelitian Denis Jamal adalah membedah pekerja anak di bawah umur dalam pasal 68-75 undang-undang nomor 13 tahun 2003 tentang ketenagakerjaan menggunakan pendekatan ilmu Fiqh Muamalah dan pengambilan data adalah studi kepustakaan. Sementara objek penelitian peneliti menggunakan pendekatan Siyasah Dusturiyah terhadap pekerja anak di bawah umur dalam pasal 68 Peraturan Daerah Kota Bandung nomor 4 tahun 2018 tentang penyelenggaraan ketenagakerjaan dan pengambilan data yang digunakan peneliti adalah deskriptif-kualitatif.

2. Mulyani Djakariaa (2017) - "*Perlindungan Hukum Terhadap Keselamatan Dan Kesehatan Kerja Bagi Pekerja Anak Ditinjau Dari*

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Jo Undang-Undang nomor 35 Tahun 2014".

Penelitian ini berorientasi pada perlindungan hak keberadaan pekerja anak yang dapat juga bersifat positif selama orang tua tidak memanfaatkan kemampuan anaknya dengan berlebihan sehingga mengganggu jiwa dan fisiknya. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif dan bersifat deskriptif analitis, dengan menggunakan data sekunder sebagai data utama, sedangkan data primer yang diperoleh melalui teknik wawancara hanya merupakan data pendukung atas data sekunder. Yang membedakan antara penelitian peneliti dengan penelitian yang ditulis oleh Mulyani Djakariaa terletak pada subjek kajiannya. Subjek penelitian Mulyani Djakariaa adalah terletak pada sentra industri pembuatan sepatu Cibaduyut Bandung. Sementara subjek penelitian peneliti adalah pada pelaksana satuan kerja dalam penegakan terhadap pekerja anak di bawah umur pasal 68 Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 4 Tahun 2018 tentang penyelenggaraan ketenagakerjaan yaitu pada Dinas Ketenagakerjaan Dan Transmigrasi Kota Bandung.

3. Ahmad Fatkhur Arizal (2019) - "*Memperkerjakan Anak Dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Dan Hukum Islam*"".

Penelitian ini berorientasi pada pelaksanaan syarat dan ketentuan agar hak-hak dari anak itu tetap terpenuhi dan menyertai perpektif Islam. analisis deksriptif dengan pendekatan kualitatif. Pendekatan yang digunakan adalah studi kepustakaan atau *library research*. Metode Pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode dokumentasi. Teknik analisis yang digunakan adalah metode analisis deskriptif. Yang membedakan antara penelitian peneliti dengan penelitian yang ditulis oleh Ahmad Fatkhur Arizal terletak pada lokasi kajiannya. Subjek penelitian Agung Wijaya adalah di Kota Pekanbaru. Sementara lokasi penelitian peneliti berada di Kota Bandung.

4. Ditiya Salsabila (2021) – “Tanggung Jawab Negara Dalam Memberikan Perlindungan Hukum Terhadap Pekerja Anak (Studi Kasus Anak Jalanan di Kota Palembang)”.

Penelitian ini berorientasi pada perlindungan hukum terhadap pekerja anak khususnya anak jalanan di Kota Palembang serta faktor-faktor penghambat negara dalam memberikan perlindungan hukum. Pendekatan yang digunakan adalah studi kepustakaan atau *library research*. Pendekatan yang digunakan adalah metode yuridis normatif atau studi kepustakaan. Adapun teknik pengumpulan data yaitu studi kepustakaan. Yang membedakan antara penelitian peneliti dengan penelitian yang ditulis oleh Ditiya Salsabila terletak pada lokasi dan metodologi yang digunakan. Lokasi penelitian Ditiya Salsabila adalah di Kota Palembang dengan metodologi studi kepustakaan. Sementara lokasi penelitian peneliti berada di Kota Bandung dan menggunakan metodologi deskriptif-kualitatif.

5. Dwi Kurnia (2015) – “Pengawasan Pemerintah Daerah Sebagai Upaya Perlindungan Pekerja Anak di Kota Semarang (Studi Kasus Pada Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Semarang dan Badan Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan dan Keluarga Berencana Kota Semarang)”.

Penelitian ini berorientasi pada pelaksanaan ketentuan perlindungan bagi tenaga kerja anak tersebut menjadi tanggung jawab terutama Pemerintah dan pengusaha/pemberi kerja bagi anak. Teknik pendekatan yang digunakan adalah yuridis sosiologis dan spesifikasi dalam penelitian ini bersifat deskriptif analitis. Yang membedakan antara penelitian peneliti dengan penelitian yang ditulis oleh Dwi Kurnia terletak pada lokasi. Lokasi penelitian Dwi Kurnia adalah di Kota Semarang sementara lokasi penelitian peneliti berada di Kota Bandung.