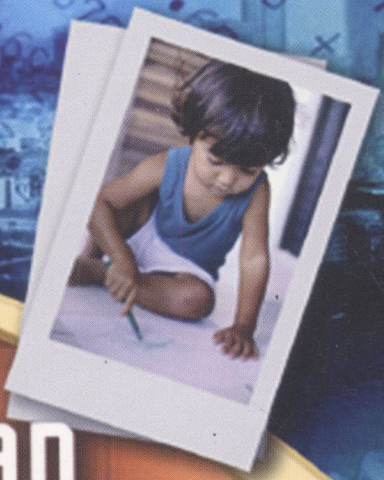
KOMNAS HAM



Perlindungan & Pemenuhan

Hak Atas Pendidikan

Komisi Nasional
Hak Asasi Manusia

PERLINDUNGAN DAN PEMENUHAN HAK ATAS PENDIDIKAN

DALAM INSTRUMEN INTERNASIONAL HAM, PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN NASIONAL DAN REALISASINYA DI INDONESIA

Tim Peneliti:
Jayadi Damanik (Koordinator)
Yhodhisman Soratha
Mustaghfirin
Fuad Adnan
M. Danial Nafis

Kerjasama penelitian:
Subkomisi Ekosob Komnas HAM
Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Pendidikan
Lingkar Studi Agama dan Kebangsaan (eLSAK)

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
Jakarta, 2005

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan

Damanik, Jayadi et al.

Perlindungan dan Pemenuhan Hak Atas Pendidikan
Cet. Ke.1, Komnas HAM, Jakarta 2005

viii, 86 hlm; 21 cm
Indeks: 85

ISBN : 979-26-1405-2

Perlindungan dan Pemenuhan
Hak Atas Pendidikan
Jayadi Damanik et al.
Cetakan Ke-1, Desember 2005
Penerbit: Komnas HAM, Jakarta
Jl. Latuharhary No. 4B Jakarta
Telp. (021) 3925230, Fax. (021) 3925228
Desain Sampul: PENAMADANI
Setting & Layout: PENAMADANI
Isi diluar tanggung jawab
Percetakan PENAMADANI, Jakarta

KATA PENGANTAR

BUKU yang berjudul "Perlindungan dan Pemenuhan Hak Atas Pendidikan dalam Instrumen Internasional HAM, Peraturan Perundang-undangan Nasional dan Realisasinya di Indonesia" ini merupakan hasil penelitian yang dilakukan secara bersama-sama oleh Subkomisi Ekonomi, Sosial dan Budaya Komnas HAM, Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Pendidikan dan Lingkar Studi Agama dan Kebangsaan (eLSAK). Penelitian itni sendiri merupakan implementasi fungsi pengkajian dan penelitian Komnas HAM yang diatur berdasarkan Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, yang salah satu intinya mengamanatkan kepada Komnas HAM untuk melakukan kerjasama dengan organisasi, lembaga atau pihak lainnya dalam melakukan pengkajian dan penelitian dalam bidang Hak Asasi Manusia.

Hak atas pendidikan *(The Rights to Education)* merupakan salah satu dari 8 hak inti yang diatur dalam Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya 1966. Hak atas pendidikan itu sendiri diatur dalam Pasal 13 dan 14 Kovenan tersebut, yang sejatinya memuat ketentuan yang paling komprehensif mengenai hak untuk menikmati pendidikan. Indonesia yang kemudian meratifikasi Kovenan ini pada tanggal 30 September 2005 menjadi negara pihak yang terikat dengan seluruh substansi yang diatur dalam Kovenan tersebut.

Dalam konteks implementasi pemenuhan hak atas pendidikan ini, dipilih 4 (empat) ciri esensial sebagai alat ukurnya, yakni: *Availability* (ketersediaan), *Accesibility* (aksesabilitas), *Acceptability* (keterterimaan atau dapat diterima) dan *Adaptability* (kesesuaian).

Salah satu *crutial point* yang diidentifikasi dalam penelitian ini adalah kuatnya perlindungan terhadap kepentingan kapitalisme dalam peraturan perundang-undangan nasional di bidang pendidikan, yakni Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 1999. Hal ini tercermin dari diakomodasinya gagasan privatisasi dalam bidang pendidikan sebagaimana diatur dalam Pasal 50 ayat (6) dan Pasal 53 ayat (1) dan (3) Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional. Kedua pasal tersebutlah yang kemudian dijadikan sebagai dasar hukum oleh para pengelola perguruan tinggi untuk melakukan privatisasi pendidikan, dengan berbentuk Badan Hukum Milik Negara (BHMN). Sedangkan dalam salah satu butir konsiderans PP Nomor 61 Tahun 1999 secara sangat tegas dinyatakan bahwa latar belakang dikeluarkannya PP tersebut adalah "dalam rangka meningkatkan daya saing nasional seiring dengan proses globalisasi yang telah menimbulkan persaingan yang semakin tajam". Dari sini tersirat bahwa pengelolaan institusi pendidikan mesti dilaksanakan dengan prinsip-prinsip ekonomis semata, yang bukan tidak mungkin justeru akan mengorbankan hakikat pendidikan yang seharusnya merupakan bagian dari pelayanan publik negara kepada masyarakatnya yang diberikan secara gratis.

Berdasarkan hasil pengolahan data temuan penelitian, dapat dicatat bahwa anggaran pendidikan secara normatif telah dinyatakan dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003

Tentang Sistem Pendidikan Nasional. Namun ketersediaan fasilitas fisiknya tidak terjamin. Dalam hal *Accesibility*, peraturan perundang-undangan nasional di bidang pendidikan tergolong diskriminatif oleh karena –baik secara langsung maupun tidak langsung- hanya memberi kesempatan kepada siswa yang memiliki kemampuan ekonomi.

Realisasi pemenuhan hak atas pendidikan di Indonesia secara umum dapat dikategorikan masih minim. Hal ini dibuktikan dengan persentase anggaran pendidikan yang sangat kecil dalam APBN. Dari perspektif Hukum Hak Asasi Manusia, berdasarkan hal tersebut maka Pemerintah dapat digolongkan sebagai telah melanggar kebijakannya sendiri, khususnya melanggar Pasal 31 ayat (4) Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Disamping itu, kondisi bangunan fisik gedung-gedung sekolah di sebagian besar daerah di Indonesia juga mengalami kerusakan yang parah.

Berdasarkan hasil temuan tim peneliti diperoleh kesimpulan bahwa Perlindungan dan pemenuhan hak atas pendidikan belum sepenuhnya dijamin dalam peraturan perundang-undnagan nasional dan pemenuhan hak atas pendidikan di negeri ini pun belum sepenuhnya dapat direalisasikan. Semoga dengan adanya penelitian yang dapat dipertanggungjawabkan validitas dan keabsahan datanya ini, dapat lebih mendorong pemerintah (sebagai pemangku kewajiban utama) untuk lebih sungguh-sungguh berupaya melindungi serta memenuhi hak atas pendidikan bagi seluruh lapisan masyarakat di Indonesia.

Jakarta, Desember 2005

M. Habib Chirzin

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....*iii*
DAFTAR ISI.....*vi*
BAB I
PENDAHULUAN
A. Latar Belakang Penelitian.....*3*
B. Masalah Penelitian.....*8*
C. Tujuan Penelitian.....*9*
D. Kegunaan Penelitian.....*9*
E. Metode Penelitian.....*9*
F. Jadwal Penelitian.....*10*
G. Pelaksana Penelitian.....*10*

BAB II
HAK ATAS PENDIDIKAN DALAM INSTRUMEN INTERNASIONAL HAK ASASI MANUSIA
A. Konsep Hak Atas Pendidikan.....*13*
B. Perlindungan dan Pemenuhan Hak atas Pendidikan serta Indikatornya.....*21*

BAB III
HAK ATAS PENDIDIKAN DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN NASIONAL
A. Pendahuluan.....*47*
B. Hak atas Pendidikan dalam UUD 1945 Hasil Amandemen.....*48*

C. Hak atas Pendidikan dalam Peraturan Perundang-undangan Nasional.....*49*
D. Kapitalisme dalam Peraturan Perundang-undangan di Bidang Pendidikan.....*50*
E. Penegakan Hukumnya.....*57*

BAB IV
REALISASI HAK ATAS PENDIDIKAN DI INDONESIA
A. *Availability* (Ketersediaan).....*64*
1. Anggaran Pendidikan.....*64*
2. Fasilitas Fisik.....*66*
B. *Accessibility* (Dapat Diakses).....*76*
1. Tanpa Diskriminasi.....*76*
2. Aksesibilitas Fisik.....*77*
3. Aksesibilitas Ekonomi.....*78*
C. *Acceptability* (Dapat Diterima) dan *Adaptability* (Kesesuaian).....*78*

BAB V
KESIMPULAN DAN REKOMENDASI
A. Kesimpulan.....*83*
B. Rekomendasi.....*84*

INDEKS.....*85*

Bab I

PENDAHULUAN

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya 1966 telah disahkan Pemerintah Indonesia pada 30 September 2005. Kovenan ini memberi kerangka kerja yang sangat penting untuk memenuhi hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, termasuk pemenuhan hak atas pendidikan.[1)] Pemerintah dituntut untuk memenuhi hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, karena hak-hak tersebut adalah hak asasi manusia (HAM).

Sesungguhnya HAM yang tergolong sebagai hak-hak ekonomi, sosial dan budaya telah tertuang dalam Deklarasi

1) Perlu kiranya dikemukakan bahwa melindungi, memenuhi, memajukan, dan menghormati hak asasi manusia utamanya merupakan tanggungjawab negara. Istilah perlindungan dan pemajuan (sering diwakili hanya dengan istilah "perlindungan") adalah istilah yang diperuntukkan kepada permasalahan kemanusiaan yang berdimensi sipil dan politik, sedangkan istilah pemenuhan dan penghormatan (sering diwakili hanya dengan istilah "pemenuhan") adalah istilah yang diperuntukkan kepada permasalahan kemanusiaan yang berdimensi ekonomi, sosial dan budaya.

Universal Hak-hak Asasi Manusia (DUHAM) 1948 yang kemudian dielaborasikan dalam Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya 1966. Kovenan tersebut terdiri dari 31 pasal yang terbagi ke dalam 6 bagian. Inti Kovenan tersebut terdapat dalam Bagian III (Pasal 6-Pasal 15), yang menyebutkan hak-hak yang dilindungi, yaitu:

1. Hak atas Pekerjaan, termasuk hak setiap orang untuk memiliki kesempatan mencari nafkah melalui pekerjaan yang dipilih atau diterimanya secara bebas (Pasal 6);
2. Hak atas kondisi kerja yang layak (Pasal 7);
3. Hak untuk bergabung dan membentuk serikat buruh (Pasal 8);
4. Hak atas jaminan sosial (Pasal 9);
5. Hak atas perlindungan bagi keluarga (Pasal 10);
6. Hak atas standar hidup yang layak, termasuk hak atas pangan, pakaian dan tempat tinggal (Pasal 11);
7. Hak atas kesehatan (Pasal 12);
8. Hak atas pendidikan (Pasal 13 dan Pasal 14);
9. Hak atas kebudayaan (Pasal 15);

DUHAM 1948 dan Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya 1966 membawa konsekuensi bagi suatu Negara untuk mengimplementasikan hak-hak yang terkandung di dalam dua instrumen tersebut, salah satunya adalah hak atas pendidikan yang merupakan fokus kajian ini.

Pendidikan adalah HAM yang sekaligus sarana untuk merealisasikan HAM lainnya. Pendidikan adalah sarana utama dimana orang dewasa dan anak-anak yang dimarjinalkan secara ekonomi dan sosial dapat mengangkat dirinya keluar dari kemiskinan serta memperoleh cara untuk turut terlibat dalam komunitasnya. Pendidikan juga berperan penting dalam rangka

memberdayakan perempuan, melindungi anak-anak dari eksploitasi kerja dan seksual, dan mempromosikan HAM dan demokrasi.

Dari daftar di atas tampak bahwa dalam Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya 1966 terdapat dua pasal mengenai hak untuk menikmati pendidikan, yaitu Pasal 13 dan Pasal 14. Pasal 13 memuat ketentuan yang paling komprehensif dan meliputi banyak hal mengenai hak untuk menikmati pendidikan.

Dalam perspektif hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, negara berkewajiban memenuhi dan menghormati HAM, termasuk hak atas pendidikan. Kegagalan melaksanakan kewajiban ini merupakan pelanggaran HAM. Kewajiban untuk menghormati *(to respect)* mengharuskan Negara menahan diri untuk tidak campur tangan dalam hal dinikmatinya hak-hak ekonomi, sosial dan budaya; dan kewajiban untuk memenuhi *(to fulfil)* mengharuskan Negara mengambil tindakan-tindakan legislatif, administratif, alokasi anggaran, hukum dan semua tindakan lain yang memadai guna melaksanakan sepenuhnya semua hak tersebut.

Pelanggaran hak-hak ekonomi, sosial dan budaya terjadi ketika Negara menempuh lewat perbuatan atau tidak melakukan perbuatan, suatu kebijakan atau praktek yang secara sengaja menolak atau mengabaikan kewajiban yang ada dalam kovenan, atau gagal mencapai standar pelaksanaan atau pencapaian yang diwajibkan. Setiap diskriminasi yang didasarkan pada ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau paham lain, asal bangsa dan kelompok sosial, kekayaan, kelahiran dan status lain dengan tujuan atau pengaruh yang menghapus atau menghalangi pemenuhan atau pelaksanaan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya yang setara, merupakan pelanggaran terhadap Kovenan.

Ada dua tipe pelanggaran terhadap hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Pertama, pelanggaran melalui tindakan *(by commission)*. Pelanggaran hak-hak ekonomi, sosial dan budaya dapat terjadi melalui tindakan langsung Negara atau pihak lain yang tidak diatur secara memadai oleh Negara. Misalnya, penghapusan secara formal atau penundaan perundang-undangan yang penting bagi kelanjutan pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya yang dinikmati saat ini; pengingkaran aktif atas hak tersebut bagi individu atau kelompok tertentu, apakah melalui diskriminasi berdasarkan undang-undang ataupun yang dipaksakan; dukungan aktif atas tindakan yang diambil Pihak Ketiga yang tidak sejalan dengan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya; pemberlakuan undang-undang atau kebijakan yang jelas-jelas tidak sejalan dengan kewajiban hukum yang sudah ada sebelumnya sehubungan dengan hak-hak ini, kecuali jika hal ini dilakukan dengan tujuan dan akibat yang meningkatkan persamaan dan memperbaiki pelaksanaan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya bagi kelompok rentan; pelaksanaan tindakan yang berlaku surut secara sengaja yang menurunkan tingkat di mana setiap hak tersebut dijamin; hambatan yang diperhitungkan, atau penghentian, terhadap kemajuan pelaksanaan secara bertahap atas hak-hak yang dilindungi Kovenan, kecuali jika Negara bertindak dalam batasan yang diijinkan oleh persetujuan atau Negara bertindak begitu karena kekurangan sumber daya atau keadaan di luar kendali (*force majeure*); pengurangan atau pengalihan pengeluaran publik khusus, ketika pengurangan atau pengalihan tersebut berakibat pada tidak dipenuhinya hak tersebut dan tidak dibarengi dengan tindakan yang cukup untuk menjamin penghasilan minimum bagi setiap orang.

Kedua, pelanggaran melalui pembiaran (*by omission*). Pelanggaran hak-hak ekonomi, sosial dan budaya dapat juga

terjadi melalui tidak melakukan suatu perbuatan atau kegagalan Negara untuk mengambil tindakan lanjutan yang perlu atas kewajiban hukum. Misalnya, kegagalan mengambil langkah yang tepat seperti yang disyaratkan oleh Kovenan; kegagalan mengubah atau mencabut undang-undang yang jelas-jelas tidak sesuai dengan kewajiban dalam Kovenan; kegagalan memberlakukan undang-undang atau melaksanakan kebijakan-kebijakan yang dirancang untuk melaksanakan ketetapan dalam Kovenan; kegagalan mengatur kegiatan perorangan atau kelompok sehingga mencegah mereka agar tidak melakukan pelanggaran terhadap hak-hak ekonomi, sosial dan budaya; kegagalan memanfaatkan sumber daya yang tersedia secara maksimum ke arah pelaksanaan penuh Kovenan; kegagalan memantau pelaksanaan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, termasuk perkembangan dan penerapan kriteria dan indikator untuk menilai kepatuhan terhadap pelaksanaannya; kegagalan menghilangkan dengan segera hambatan dimana Negara yang bersangkutan berkewajiban untuk menghilangkannya, sehingga memungkinkan dipenuhinya dengan segera hak-hak yang dijamin oleh Kovenan; kegagalan melaksanakan dengan segera, hak-hak yang dikehendaki oleh Kovenan untuk segera dilaksanakan; kegagalan memenuhi standar minimum pencapaian yang diterima dunia internasional secara umum yang berada dalam kekuasaan Negara untuk memenuhinya; kegagalan suatu Negara memperhitungkan kewajiban hukum internasionalnya dalam bidang hak-hak ekonomi, sosial dan budaya ketika mengadakan perjanjian bilateral dan multilateral dengan Negara lain, organisasi internasional atau perusahaan multinasional.

Pelanggaran hak-hak ekonomi, sosial dan budaya tersebut di atas, pada prinsipnya tidak dapat dipisahkan dari Negara yang wilayah yurisdiksinya mencakup wilayah di mana pelang-

garan tersebut terjadi. Akibatnya adalah tanggung jawab Negara untuk menerapkan mekanisme yang memperbaiki pelanggaran semacam itu, termasuk pemantauan, penyelidikan, penuntutan dan pemberian ganti-rugi bagi para korban.

Korban pelanggaran hak-hak ekonomi, sosial dan budaya adalah perorangan ataupun kelompok. Kelompok tertentu mengalami penderitaan karena ketidakseimbangan yang terjadi, misalnya kelompok berpenghasilan rendah, perempuan, masyarakat adat, masyarakat di wilayah konflik, pencari suaka, pengungsi dan orang-orang yang terusir dari tempat tinggalnya, kaum minoritas, orang tua, anak-anak, petani, orang cacat dan tuna wisma. Semua korban pelanggaran hak-hak ekonomi, sosial dan budaya berhak atas ganti-rugi yang memadai, yang dapat berupa: ganti rugi, kompensasi, rehabilitasi dan kepuasan serta jaminan bahwa tidak akan ada lagi pengulangan pelanggaran.

Dari uraian di atas tampak bahwa perlindungan dan pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, yang dalam penelitian ini difokuskan pada hak atas pendidikan, menyangkut tiga hal sekaligus, yaitu pengaturan perlindungan dan pemenuhannya dalam instrumen internasional hak asasi manusia, dalam peraturan perundang-undangan nasional, dan realisasi perlindungan dan pemenuhannya di Indonesia.

B. Masalah Penelitian

1. Bagaimana pengaturan perlindungan dan pemenuhan hak atas pendidikan dalam instrumen internasional hak asasi manusia?;
2. Bagaimana pengaturan perlindungan dan pemenuhan hak atas pendidikan dalam peraturan perundang-undangan nasional?;
3. Bagaimana realisasi perlindungan dan pemenuhan hak atas pendidikan di Indonesia?.

C. Tujuan Penelitian

1. Menemukan dan menganalisis pengaturan perlindungan dan pemenuhan hak atas pendidikan dalam instrumen internasional hak asasi manusia;
2. Menemukan dan menganalisis pengaturan perlindungan dan pemenuhan hak atas pendidikan dalam peraturan perundang-undangan nasional;
3. Menemukan dan menganalisis realisasi perlindungan dan pemenuhan hak atas pendidikan di Indonesia.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini dimaksudkan untuk memberikan masukan kepada Pemerintah dalam rangka perubahan peraturan perundang-undangan di bidang pendidikan serta upaya realisasi perlindungan dan pemenuhan hak atas pendidikan di Indonesia.

E. Metode Penelitian

Untuk mencapai tujuan penelitian ini digunakan metode penelitian deskriptif-analitis, tidak saja dengan merujuk sejumlah peraturan perundang-undangan di bidang pendidikan tetapi juga instrumen internasional HAM yang relevan:

1. Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1948;
2. Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya 1966;
3. Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik 1966;
4. Protokol No.1 Konvensi Eropa tentang Hak Asasi Manusia;
5. Protokol Tambahan Konvensi Hak Asasi Manusia Amerika, 1988;
6. Konvensi tentang Hak-hak Anak 1989;
7. Komentar Umum (*General Comments*) E/C.12/1999/10

tertanggal 8 Desember 1999 yang dikeluarkan PBB berjudul *"Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights"*.

Peraturan perundang-undangan nasional yang dimaksud adalah:

1. Undang-undang Dasar 1945 Hasil Amandemen;
2. Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) 1949;
3. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional;
4. Undang-undang Nomor 18 Tahun 2002 Tentang Sistem Nasional Penelitian, Pengembangan, dan Penerapan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 1999 Tentang Penetapan Perguruan Tinggi Negeri sebagai Badan Hukum.

Data dan informasi yang dikumpulkan, antara lain bersumber dari laporan *Media Indonesia* tertanggal 6 Oktober dan beberapa *website* serta sejumlah terbitan.

F. Jadwal Penelitian

Penelitian ini dilakukan selama 4 (empat) bulan: Agustus - Nopember 2005.

G. Pelaksana Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan oleh Subkomisi Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (Subkom Ekosob) Komnas HAM bekerja sama dengan Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Pendidikan dan Lingkar Studi Agama dan Kebangsaan (eLSAK).♦

Bab II

HAK ATAS PENDIDIKAN DALAM INSTRUMEN INTERNASIONAL HAK ASASI MANUSIA

BAB II

HAK ATAS PENDIDIKAN DALAM INSTRUMEN INTERNASIONAL HAK ASASI MANUSIA

A. Konsep Hak Atas Pendidikan

Konsep hak atas pendidikan (*the right to education*) dari perspektif HAM dapat dipilah ke dalam tiga generasi, yaitu konsep hak atas pendidikan dalam generasi pertama (*liberal concept of education*), dalam generasi kedua (*cultural rights* atau *social right*), dan dalam generasi ketiga (*solidarity rights*). Hak atas pendidikan seringkali hanya digolongkan sebagai HAM generasi kedua. Selain tergolong sebagai HAM generasi kedua, hak atas pendidikan juga dapat digolongkan sebagai HAM gerenerasi pertama dan generasi ketiga.[2)]

Sebagai HAM **generasi pertama**, hak atas pendidikan didasarkan pada paham liberalisme. Konsep pendidikan berpaham liberal ini dapat ditelusuri dari sejumlah perjanjian internasional di bidang HAM yang dilahirkan setelah Perang Dunia II. Dalam Pasal 18 ayat (4) Kovenan tentang Hak-hak

2) Uraian perihal ini sebagaimana dikemukakan di sini seluruhnya merujuk pada tulisan Manfred Nowak, "The Right to Education" dalam Eide dkk., Economic, Social and Cultural Rights, Martinus Nijhoff Publishers, 1995, hal.189-211.

Sipil dan Politik (1966) ditegaskan,

Ayat (4): *The States Parties to the present Covenant undertake to have respect for the liberty of parents and, when applicable, legal guardians to ensure the religious and moral education of their children in conformity with their own convictions.*

(Negara-negara Pihak pada Kovenan ini berjanji untuk menghormati kemerdekaan orang tua dan, menurut keadaan, pengampun menurut hukum, untuk memastikan pendidikan agama dan moral anak-anak mereka sesuai dengan keyakinan mereka sendiri).

Hal yang sama juga terdapat dalam Pasal 2 Protokol No.1 Konvensi Eropa tentang Hak Asasi Manusia (*European Convention on Human Rights*) yang menyatakan tidak adanya kewajiban negara untuk menyediakan sekolah secara aktif untuk membangun gedung sekolah dan menyusun pedoman yang sesuai bagi setiap orang. Pasal tersebut hanya menjamin adanya akses yang sama terhadap lembaga pendidikan yang telah ada. Penekanan utamanya adalah pada kewajiban negara untuk menghormati hak-hak orangtua (*parents' rights*) untuk memilih pendidikan dan pengajaran yang sesuai dengan agama dan keyakinan filosofis mereka masing-masing. Perlindungan hak-hak orangtua ini juga dapat ditemukan pengaturannya antara lain dalam Pasal 12 ayat (4) Protokol Tambahan Konvensi Hak Asasi Manusia Amerika, 1988 (*Additional Protocol to the American Convention on Human Rights*, AmCHR).

Konsep pendidikan, pengajaran, ilmu dan penelitian yang liberal hanya dapat ditegakkan melalui adanya jaminan-jaminan kelembagaan tertentu (*certain institutional guarantees*) yang menjamin kebebasan individu-individu dan badan-badan untuk mendirikan lembaga pendidikan yang memenuhi standar tertentu pendidikan yang minimum yang ditentukan

oleh negara. Kebebasan dalam bidang ilmu dan pengajaran mensyaratkan adanya otonomi universitas pada tingkat tertentu untuk menentukan kebijakan penelitian dan pengajarannya tanpa adanya pengaruh dari negara.

Selanjutnya, untuk menunjukkan hak atas pendidikan tergolong sebagai HAM **generasi kedua**, berikut ini dikutip Pasal 13 Kovenan tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (1966), yang menyatakan,

Ayat (1): *The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to education. They agree that education shall be directed to the full development of the human personality and the sense of its dignity, and shall strengthen the respect for human rights and fundamental freedoms. They further agree that education shall enable all persons to participate effectively in a free society, promote understanding, tolerance and friendship among all nations and all racial, ethnic or religious groups, and further the activities of the United Nations for the maintenance of peace.*

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

Bangsa-Bangsa untuk memelihara perdamaian).

Ayat (2): *The States Parties to the present Covenant recognize that, with a view to achieving the full realization of this right: (a) Primary education shall be compulsory and available free to all; (b) Secondary education in its different forms, including technical and vocational secondary education, shall be made generally available and accessible to all by every appropriate means, and in particular by the progressive introduction of free education; (c) Higher education shall be made equally accessible to all, on the basis of capacity, by every appropriate means, and in particular by the progressive introduction of free education; (d) Fundamental education shall be encouraged or intensified as far as possible for those persons who have not received or completed the whole period of their primary education; (e) The development of a system of schools at all levels shall be actively pursued, an adequate fellowship system shall be established, and the material conditions of teaching staff shall be continuously improved.*

(Negara-negara Pihak pada Kovenan ini mengakui bahwa, dengan tujuan untuk mencapai perwujudan sepenuhnya hak ini: (a) pendidikan dasar harus bersifat wajib dan tersedia secara cuma-cuma bagi semua orang; (b) pendidikan menengah dalam berbagai bentuknya, termasuk pendidikan teknik dan kejuruan, harus secara umum disediakan dan dapat dimasuki oleh semua orang dengan segala cara yang tepat, dan terutama dengan pengadaan secara bertahap pendidikan cuma-cuma; (c) pendidikan tinggi harus dapat dimasuki oleh semua orang secara sama, atas dasar kemampuan, dengan segala cara yang tepat,

dan terutama dengan pengadaan secara bertahap pendidikan cuma-cuma; (d) pendidikan fundamental harus didorong dan diintensifkan sejauh mungkin bagi orang-orang yang tidak memperoleh atau tidak menyelesaikan seluruh periode pendidikan dasar mereka; (e) pengembangan suatu sistem sekolah pada semua tingkat harus secara aktif diupayakan terus, sistem beasiswa yang memadai harus dibentuk, dan kondisi materiil staf pengajar harus terus-menerus diperbaiki).

Ayat (3): *The States Parties to the present Covenant undertake to have respect for the liberty of parents and, when applicable, legal guardians to choose for their children schools, other than those established by the public authorities, which conform to such minimum educational standards as may be laid down or approved by the State and to ensure the religious and moral education of their children in conformity with their own convictions.*

(Negara-negara Pihak pada Kovenan ini berjanji untuk menghormati kebebasan orang tua dan, apabila dapat diterapkan, wali yang sah untuk memilih sekolah bagi anak mereka, selain sekolah yang didirikan oleh lembaga pemerintah, yang memenuhi standar pendidikan minimum yang mungkin ditetapkan atau disetujui oleh Negara, dan untuk melindungi pendidikan agama dan moral anak mereka sesuai dengan keyakinan mereka).

Ayat (4): *No part of this article shall be construed so as to interfere with the liberty of individuals and bodies to establish and direct educational institutions, subject always to the observance of the principles set forth in paragraph I of this article and to the requirement that the education given in*

such institutions shall conform to such minimum standards as may be laid down by the State.
(Tidak ada mana pun dari pasal ini yang dapat diartikan sebagai campur tangan terhadap kemerdekaan individu dan badan untuk mendirikan dan mengurus lembaga pendidikan, selalu dengan ketentuan mentaati prinsip-prinsip yang dinyatakan dalam ayat (1) Pasal ini, dan persyaratan bahwa pendidikan yang diberikan dalam lembaga tersebut harus sesuai dengan standar minimum yang mungkin ditetapkan oleh Negara).

Selain dalam Kovenan tersebut di atas, Pasal 28 Konvensi tentang Hak-hak Anak (1989) juga menunjukkan hal yang sama. Dalam pasal tersebut dinyatakan,

Ayat (1): *States Parties recognize the right of the child to education, and with a view to achieving this right progressively and on the basis of equal opportunity, they shall, in particular: (a) Make primary education compulsory and available free to all; (b) Encourage the development of different forms of secondary education, including general and vocational education, make them available and accessible to every child, and take appropriate measures such as the introduction of free education and offering financial assistance in case of need; (c) Make higher education accessible to all on the basis of capacity by every appropriate means; (d) Make educational and vocational information and guidance available and accessible to all children; (e) Take measures to encourage regular attendance at schools and the reduction of drop-out rates.*
(Negara-negara Pihak mengakui hak anak atas pendi-

dikan, dan dengan tujuan mencapai hak ini secara bertahap dan berdasarkan kesempatan yang sama, khususnya mereka akan: (a) menetapkan agar pendidikan dasar menjadi wajib dan tersedia secara cuma-cuma untuk semua anak; (b) mendorong pengembangan berbagai bentuk pendidikan menengah, termasuk pendidikan umum dan kejuruan, membuatnya tersedia dan bisa diperoleh oleh setiap anak, dan mengambil langkah-langkah yang layak seperti penerapan pendidikan cuma-cuma, dan menawarkan bantuan keuangan bila diperlukan; (c) membuat pendidikan tinggi dapat diperoleh semua anak berdasarkan kemampuan melalui sarana apapun yang layak; (d) menjadikan informasi dan bimbingan pendidikan dan kejuruan tersedia dan dapat diperoleh semua anak; (e) mengambil langkah-langkah untuk mendorong kehadiran anak secara teratur di sekolah dan untuk menurunkan tingkat putus sekolah).

Ayat (2): *States Parties shall take all appropriate measures to ensure that school discipline is administered in a manner consistent with the child's human dignity and in conformity with the present Convention.*
(Negara-negara Pihak harus mengambil semua langkah yang layak untuk menjamin bahwa disiplin sekolah dilaksanakan dengan cara yang sesuai dengan harkat dan martabat anak dan sesuai dengan Konvensi ini).

Ayat (3): *States Parties shall promote and encourage international cooperation in matters relating to educatiòn, in particular with a view to contributing to the elimination of ignorance and illiteracy throughout the world and facilitating access to scientific and technical knowledge and modern teaching*

methods. In this regard, particular account shall be taken of the needs of developing countries.
(Negara-negara Pihak harus meningkatkan dan mendorong kerjasama internasional dalam masalah yang berkaitan dengan pendidikan, khususnya dengan tujuan membantu menghapuskan kebodohan dan buta aksara di seluruh dunia, dan mempermudah akses ke pengetahuan ilmiah dan teknologi, dan metode pengajaran yang modern. Dalam hal ini perhatian khusus akan diberikan pada kebutuhan-kebutuhan negara berkembang).

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

Yang terakhir adalah hak atas pendidikan sebagai HAM **generasi ketiga** yang sering pula disebut sebagai *solidarity rights*. Rumusan Pasal 15 ayat (4) Kovenan tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (1966) itu lengkapnya, sbb:

Ayat (4): *The States Parties to the present Covenant recognize the benefits to be derived from the encouragement and development of international contacts and co-operation in the scientific and cultural fields.*
(Negara-negara Pihak pada Kovenan ini mengakui keuntungan yang diperoleh dari dorongan dan pengembangan kontak dan kerjasama internasional di bidang ilmu pengetahuan dan kebudayaan).

Selain dalam Kovenan tersebut di atas, hal yang sama juga diatur dalam Pasal 28 Ayat (3) Konvensi tentang Hak-hak Anak (1989) sebagaimana telah dikutipkan di atas.

Dari pengaturan dalam dua pasal terakhir yang dikutipkan tersebut di atas tampaklah pentingnya pemajuan dan dorongan kerjasama internasional dalam hal yang berkaitan dengan pendidikan, khususnya dengan pemberantasan butahuruf melalui fasilitas akses ilmu dan pengetahuan serta metode-metode pengajaran yang modern. Hal ini diutamakan bagi negara-negara sedang berkembang.

Demikianlah telah diuraikan tentang konsep hak atas pendidikan dalam perspektif HAM generasi pertama (*liberal concept of education*), generasi kedua (*cultural rights* atau *social right*), dan generasi ketiga (*solidarity rights*).

B. Perlindungan dan Pemenuhan Hak atas Pendidikan serta Indikatornya

Terlebih dahulu diuraikan indikator-indikator yang dapat digunakan untuk menilai sejauhmana hak atas pendidikan di

Indonesia telah dilindungi dan dipenuhi oleh negara, c.q., pemerintah. Indikator-indikator yang dimaksud, dengan merujuk berbagai sumber, lebih lanjut hendak digunakan untuk *meriview* sejauhmana kebijakan (produk perundang-undangan) di bidang pendidikan telah merujuk (*comply*) pada berbagai indikator yang dimaksud, terlepas dari sikap pro-kontra terhadap indikator-indikator yang dimaksud. Atas dasar temuan *review* inilah hendak diusulkan perlu tidaknya reformasi kebijakan di bidang pendidikan di Indonesia.

Merujuk pada Pasal 26 ayat (2) DUHAM 1948 dan Pasal 13 ayat (1) Kovenan tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya 1966, tujuan pendidikan yang paling fundamental adalah "*education shall be directed to the full development of the human personality*". Dalam *preliminary report*-nya (1999) kepada *Commission on Human Rights United Nations*, pelapor khusus hak atas pendidikan, Katarina Tomasevski, mengemukakan empat ciri-ciri (*features*) yang esensial yang perlu diperhatikan, baik untuk *primary education* (pendidikan dasar), *secondary education*, maupun untuk *higher education*. Empat ciri-ciri itu adalah: (a) *availability*, (b) *accessibility*, (c) *acceptability*, dan (d) *adaptability*. Untuk memperoleh penjelasan tentang empat ciri-ciri tersebut, berikut ini dikutipkan butir 6 *General Comments* E/C.12/1999/10, 8 Desember 1999.

> *(a) Availability: functioning educational institutions and programmes have to be available in sufficient quantity within the jurisdiction of the State party. What they require to function depends upon numerous factors, including the developmental context within which they operate; for example, all institutions and programmes are likely to require buildings or other protection from the elements, sanitation facilities for both sexes, safe drinking water, trained teachers receiving domestically compe-*

titive salaries, teaching materials, and so on; while some will also require facilities such as a library, computer facilities and information technology;
(Ringkasnya [ketersediaan]: berbagai institusi dan program pendidikan harus tersedia dalam jumlah yang memadai, seperti bangunan sebagai perlindungan fisik, fasilitas sanitasi untuk laki-laki dan perempuan, air minum yang sehat, guru-guru yang terlatih dengan gaji yang kompetitif, materi-materi pengajaran, serta tersedianya fasilitas perpustakaan, laboratorium komputer dan teknologi informasi).

(b) Accessibility: educational institutions and programmes have to be accessible to everyone, without discrimination, within the jurisdiction of the State party. Accessibility has three overlapping dimensions:
Non-discrimination: education must be accessible to all, especially the most vulnerable groups, in law and fact, without discrimination on any of the prohibited grounds (see paras. 31-37 on non-discrimination);
Physical accessibility: education has to be within safe physical reach, either by attendance at some reasonably convenient geographic location (e.g. a neighbourhood school) or via modern technology (e.g. access to a "distance learning" programme);
Economic accessibility: education has to be affordable to all. This dimension of accessibility is subject to the differential wording of article 13 (2) in relation to primary, secondary and higher education: whereas primary education shall be available "free to all", States parties are required to progressively introduce free secondary and higher education;
(Ringkasnya [Dapat Diakses]: berbagai institusi dan pro-

gram pendidikan harus dapat diakses oleh semua orang tanpa diskriminasi. Aksesibilitas mempunya tiga dimensi karakteristik umum, yakni: (a) tanpa diskriminasi: pendidikan harus dapat diakses oleh semua orang, terutama oleh kelompok-kelompok yang paling rentan, secara hukum dan faktual, dan tanpa diskriminasi, terhadap kawasan-kawasan yang dilarang di manapun; (b) aksesibilitas fisik: pendidikan harus secara fisik aman untuk dijangkau; dan (c) aksesibilitas ekonomi: biaya pendidikan harus terjangkau oleh semua orang. Dimensi aksesibilitas ini tunduk pada Pasal 13 ayat (2) dalam kaitannya dengan pendidikan dasar, menengah dan tinggi. Pendidikan dasar harus bebas biaya bagi semua orang dan Negara harus secara progresif memperkenalkan pendidikan menengah dan tinggi yang bebas biaya).

(c) Acceptability: the form and substance of education, including curricula and teaching methods, have to be acceptable (e.g. relevant, culturally appropriate and of good quality) to students and, in appropriate cases, parents; this is subject to the educational objectives required by article 13 (1) and such minimum educational standards as may be approved by the State (see art. 13 (3) and (4));
(Ringkasnya [Dapat Diterima]: bentuk dan isi pendidikan, termasuk kurikulum dan metode pengajarannya dapat diterima, relevan, sesuai dengan budaya siswa dan berkualitas).

(d) Adaptability: education has to be flexible so it can adapt to the needs of changing societies and communities and respond to the needs of students within their diverse social and cultural settings.

(Ringkasnya: [Kesesuaian]: pendidikan harus fleksibel dan dapat beradaptasi dengan kebutuhan perubahan sosial dan komunitas serta mampu merespons kebutuhan siswa tanpa membedakan latar belakang status sosial dan budayanya).

Dalam dokumen tersebut juga ditegaskan bahwa *primary education* harus bersifat universal. Dalam butir 9 *General Comments* dikatakan, "*Primary education must be universal, ensure that the basic learning needs of all children are satisfied, and take into account the culture, needs and opportunities of the community*" (Pendidikan dasar harus universal, memastikan bahwa kebutuhan pendidikan dasar semua anak-anak telah tercukupi, dan mempertimbangkan budaya, kebutuhan, dan peluang komunitas). *Basic learning needs* didefinisikan sebagai,

> "*... essential learning tools (such as literacy, oral expression, numeracy, and problem solving) and the basic learning content (such as knowledge, skills, values, and attitudes) required by human beings to be able to survive, to develop their full capacities, to live and work in dignity, to participate fully in development, to improve the quality of their lives, to make informed decisions, and to continue learning*".

Sekedar catatan tambahan, dalam dokumen tersebut dibedakan antara *primary education* dengan *basic education*. Yang disebut pertama adalah komponen yang paling penting dari yang disebut kedua. Yang disebut pertama memiliki ciri-ciri (*features*) khusus, yaitu bersifat wajib (*compulsory*) dan tersedia secara gratis untuk semua (*available free to all*).

Selain tentang *primary education* sebagaimana telah dideskripsikan, juga dideskripsikan beberapa hal tentang *secundary education* berikut ini. *Secundary education* mencakup,

"... completion of basic education and consolidation of the foundations for life-long learning and human development. It prepares students for vocational and higher educational opportunities" (... dirampungkannya pendidikan dasar dan konsolidasi atas berbagai landasan pembelajaran seumur-hidup dan pengembangan manusia. Pendidikan menyiapkan siswa untuk menerjuni peluang-peluang di bidang kejuruan, dan pendidikan tinggi). (Lihat Butir 12 *General Comments*). Selanjutnya disebutkan, *"... secondary education demands flexible curricula and varied delivery systems to respond to the needs of students in different social and cultural settings"* (... pendidikan menengah membutuhkan kurikulum yang fleksibel dan sistem pengadaan pendidikan yang bervariasi untuk merespons kebutuhan siswa di tatanan sosial dan budaya yang berbeda). Dalam butir 13 *General Comments* disebutkan,

> *"...secondary education 'shall be made generally available and accessible to all by every appropriate means, and in particular by the progressive introduction of free education'. The phrase 'generally available' signifies, firstly, that secondary education is not dependent on a student's apparent capacity or ability and, secondly, that secondary education will be distributed throughout the State in such a way that it is available on the same basis to all. The phrase 'every appropriate means' reinforces the point that States parties should adopt varied and innovative approaches to the delivery of secondary education in different social and cultural contexts".*
>
> ("... pendidikan menengah 'harus umum tersedia dan dapat diakses oleh semua orang dengan segala cara yang tepat dan khususnya, dengan pengenalan yang progresif atas pendidikan bebas biaya'. Kata-kata 'umum tersedia' menyatakan, pertama, pendidikan menengah itu tidak tergantung pada kapasitas atau kemampuan siswa dan,

kedua, pendidikan menengah harus diperluas jangkauannya ke seluruh bagian Negara-negara Pihak sehingga pendidikan itu tersedia pada basis yang sama bagi semua orang. Kata-kata 'dengan segala cara yang tepat' menguatkan poin bahwa Negara-negara Pihak harus menerapkan berbagai pendekatan yang inovatif terhadap pengadaan pendidikan menengah dalam konteks budaya masyarakat").

Untuk melengkapi penjelasan dalam butir 12 dan butir 13 *General Comments* tersebut, berikut ini dikutipkan butir 14 *General Comments* yang menegaskan, "'*Progressive introduction of free education' means that while States must prioritize the provision of free primary education, they also have an obligation to take concrete steps towards achieving free secondary and higher education*" ("'Pengenalan yang progresif tentang pendidikan yang bebas biaya' berarti bahwa walaupun Negara-negara Pihak harus memprioritaskan pendidikan dasar yang bebas biaya, mereka juga mempunyai suatu kewajiban untuk mengambil langkah-langkah konkret menuju pencapaian pendidikan menengah dan tinggi yang bebas biaya").

Selanjutnya, berikut ini adalah penjelasan beberapa hal tentang *higher education*. Dalam butir 18 *General Comments* disebutkan, "*... If higher education is to respond to the needs of students in different social and cultural settings, it must have flexible curricula and varied delivery systems, such as distance learning; in practice, therefore, both secondary and higher education have to be available 'in different forms'*". ("... Jika pendidikan tinggi harus merespons kebutuhan siswa dalam tatanan sosial dan budaya yang berbeda, pendidikan itu harus mempunyai kurikulum yang fleksibel dan sistem pengadaan yang beragam, misalnya sistem belajar jarak jauh; karena itu, dalam prakteknya, baik

pendidikan tinggi dan menengah harus tersedia 'dalam bentuk-bentuk yang berbeda'"). Lebih lanjut dalam butir 19 *General Comments* disebutkan,

> *"...while secondary education 'shall be made generally available and accessible to all', higher education 'shall be made equally accessible to all, on the basis of capacity' ... higher education is not to be 'generally available', but only available 'on the basis of capacity'. The 'capacity' of individuals should be assessed by reference to all their relevant expertise and experience."*
>
> (" ... sementara pendidikan menengah 'harus umum tersedia dan dapat diakses oleh semua orang', pendidikan tinggi 'harus sama dapat diaksesnya oleh semua orang, atas dasar kapasitas' ... pendidikan tinggi tidak boleh 'umum tersedia', tetapi hanya tersedia 'atas dasar kapasitas'. 'Kapasitas' individu harus dinilai berdasarkan referensi dari keahlian dan pengalaman mereka yang relevan").

Katarina Tomasevski sebagaimana dikutip Manfred Nowak[3] juga menyebutkan dua hal utama yang perlu mendapat perhatian untuk menentukan *reliable indicators* hak atas pendidikan. Yang pertama adalah perihal tidak adanya niat (*unwillingness*) atau tidak adanya komitmen pemerintah untuk memenuhinya. Yang kedua adalah perihal kebutuhan untuk menganalisa dan mendokumentasikan kecenderungan-kecenderungan yang terjadi dengan memperbandingkannya antar bangsa-bangsa. Konsekuensinya, untuk yang disebut terakhir ini diperlukan monitoring, bukan saja untuk memonitor apa yang sudah lampau, tetapi juga memonitor apa yang sedang terjadi.

3) Manfred Nowak, "The Right to Education" dalam Eide dkk., Economic, Social and Cultural Rights, Martinus Nijhoff Publishers, 1995, hlm.200.

Khusus untuk bidang pendidikan, Katarina Tomasevski menyebutkan beberapa indikator berikut ini yang dapat diterapkan dengan perspektif *cross-temporal*, yaitu *literacy rates, primary, secondary and tertiary enrolment ratios, completion and drop-out rates, primary pupil-teacher ratio or public expenditure on education as a percentage of GNP or of total public expenditure or in comparasion to other expenditures, for example, for military purposes.*[4)]

IDEA (2001) mengajukan empat indikator untuk hak atas pendidikan, yaitu (a) anggaran, (b) rasio anggaran terhadap GDP konstan, (c) rasio anggaran terhadap GDP harga pasar, dan (d) rasio anggaran terhadap pengeluaran pemerintah.

Pendapat lain dikemukakan oleh Yap (2001) yang mengajukan sejumlah indikator untuk mengevaluasi kemajuan realisasi hak atas pendidikan, yaitu (a) *accessibility*, (b) *facility*, (c) *curriculum content*, (d) *teacher's skills*, (e) *training*, dan (f) *welfare*.

Dalam rangka survey realisasi hak atas pendidikan di India, Sasiko (2000) mengajukan tujuh indikator, yaitu (a) proporsi orangtua yang berpikir pentingnya pendidikan bagi anak, (b) jarak antara sekolah dan rumah, (c) jumlah guru, (d) fasilitas yang disediakan oleh negara, (e) kehadiran guru dan aktivitas-nya, (f) diskusi publik, dan (g) proporsi artikel dalam surat kabar tentang pendidikan dasar.

Selanjutnya, perihal sistem sekolah, sistem beasiswa dan kondisi material staf pengajar, *General Comments* mencatat beberapa hal berikut ini. Dalam butir 25 disebutkan,

> *" ... 'development of a system of schools at all levels shall be actively pursued', means that a State party is obliged to have an overall developmental strategy for its school system. The*

4) *Ibid.*

strategy must encompass schooling at all levels, but the Covenant requires States parties to prioritize primary education. 'Actively pursued' suggests that the overall strategy should attract a degree of governmental priority and, in any event, must be implemented with vigour."
(... 'pengembangan sebuah sistem sekolah di semua tingkatan harus aktif dikejar', berarti bahwa Negara-negara Pihak berkewajiban untuk menyusun strategi pengembangan yang menyeluruh bagi sistem persekolahan. Strategi ini harus dijadikan acuan persekolahan di semua tingkatan, tetapi Kovenan menuntut Negara-negara Pihak untuk memprioritaskan pendidikan dasar. 'Aktif dikejar' menekankan agar strategi keseluruhan harus dapat merangkul prioritas oleh pemerintah dan, dalam segala kondisi, harus diimplementasikan dengan giat").

Dalam butir 26 dan 27 disebutkan,

" ... 'an adequate fellowship system shall be established', should be read with the Covenant's non-discrimination and equality provisions; the fellowship system should enhance equality of educational access for individuals from disadvantaged groups ... the material conditions of teaching staff shall be continuously improved".
("... 'suatu sistem beasiswa harus diterapkan', harus dibaca sebagai kondisi-kondisi yang berlandaskan non-diskriminasi dan kesetaraan; sistem beasiswa harus memajukan kesetaraan akses pendidikan dari kelompok-kelompok yang kurang beruntung ... kondisi hidup para staf pengajar harus terus menerus ditingkatkan").

Seputar perihal kebebasan yang berhubungan dengan pendidikan (*educational freedom*), dapat dicatat beberapa hal

berikut. Dalam butir 28 *General Comments* disebutkan, "... *States parties undertake to respect the liberty of parents and guardians to ensure the religious and moral education of their children in conformity with their own convictions*" ("... Negara-negara Pihak harus menghormati kebebasan orang tua dan wali dalam menentukan pendidikan moral dan agama bagi anak-anak mereka, yang sesuai dengan keyakinan mereka sendiri). Selanjutnya dalam butir 29 ditekankan perihal "*the liberty of parents and guardians to choose other than public schools for their children ... the liberty of individuals and bodies to establish and direct educational institutions*". ("kebebasan orang tua dan wali untuk memilih sekolah selain sekolah umum bagi anak-anak mereka ... kebebasan individu dan lembaga untuk membentuk dan mengelola institusi-institusi pendidikan").

Salah satu hal yang paling krusial yang menjadi perbincangan masyarakat kita akhir-akhir ini adalah menyangkut berdirinya sejumlah lembaga pendidikan yang *non-national*, yang motifnya adalah mencari keuntungan. Mengenai hal ini menarik untuk mencermati butir 30 *General Comment* disebutkan,

> "*everyone, including non-nationals, has the liberty to establish and direct educational institutions. The liberty also extends to 'bodies', i.e. legal persons or entities. It includes the right to establish and direct all types of educational institutions, including nurseries, universities and institutions for adult education. Given the principles of non-discrimination, equal opportunity and effective participation in society for all, the State has an obligation to ensure that the liberty set out in article 13 (4) does not lead to extreme disparities of educational opportunity for some groups in society*".

(setiap orang, termasuk yang bukan warga negara,

memiliki kebebasan untuk membentuk dan mengelola institusi-institusi pendidikan. Kebebasan ini mencakup pula hak untuk membentuk dan mengelola segala bentuk institusi pendidikan, termasuk sekolah perawat, universitas, dan institusi-institusi pendidikan orang dewasa. Dengan prinsip non-diskriminasi, peluang yang setara dan keterlibatan yang efektif di masyarakat untuk semua orang, Negara-negara Pihak berkewajiban untuk memastikan bahwa kebebasan yang tercantum dalam Pasal 13 ayat (4) tidak mengarah pada perbedaan yang ekstrim atas peluang pendidikan bagi beberapa kelompok masyarakat).

Meski terkesan subjektif, penulis perlu mengemukakan penilaiannya terhadap butir 30 *General Comment* tersebut di atas. Bila dicermati makna yang terkandung di dalamnya, maka jelas bahwa *General Comment* tersebut sarat dengan kepentingan kapitalisme global, yang dalam hal ini adalah kapitalisme di bidang pendidikan. Tampaknya, arah kebijakan yang demikianlah yang dirujuk oleh pengambil kebijakan di bidang pendidikan di Indonesia dalam beberapa tahun terakhir yang terasa menggelisahkan (sebagian) masyarakat, utamanya masyarakat golongan menengah-bawah yang kemampuan ekonominya tidak mampu mengakses lembaga-lembaga pendidikan yang non-nasional itu.

Selanjutnya, perihal kebebasan akademik dan otonomi kelembagaan, dapat dicatat beberapa hal berikut ini. Dalam butir 38 *General Comments* disebutkan,

> *"... the right to education can only be enjoyed if accompanied by the academic freedom of staff and students. Accordingly, even though the issue is not explicitly mentioned in article 13, it is appropriate and necessary for the Committee to make some observations about academic freedom. The following remarks*

give particular attention to institutions of higher education because, in the Committee's experience, staff and students in higher education are especially vulnerable to political and other pressures which undermine academic freedom. The Committee wishes to emphasize, however, that staff and students throughout the education sector are entitled to academic freedom and many of the following observations have general application".

("... hak atas pendidikan hanya dapat dinikmati apabila disertai dengan kebebasan akademik dari para staf dan siswanya. Karena itu, walau topik itu tidak disebut-sebut secara eksplisit dalam Pasal 13, penting dan perlu bagi Komite untuk melakukan sejumlah pengamatan seputar kebebasan akademik. Pernyataan-pernyataan lanjutan terfokus pada institusi pendidikan tinggi karena, menurut pengalaman Komite, staf dan siswa pendidikan tinggi sangat rawan terhadap tekanan politik dan sejenisnya yang mengancam kebebasan akademik. Komite ingin menekankan bahwa staf dan siswa di segala sektor pendidikan tidak pernah lepas dari kebebasan akademik dan banyak pengamatan lanjutan memiliki aplikasi umum").

Dalam butir 39 disebutkan,

"Members of the academic community, individually or collectively, are free to pursue, develop and transmit knowledge and ideas, through research, teaching, study, discussion, documentation, production, creation or writing. Academic freedom includes the liberty of individuals to express freely opinions about the institution or system in which they work, to fulfil their functions without discrimination or fear of repression by the State or any other actor, to participate in professional or representative academic bodies, and to enjoy all the internatio-

nally recognized human rights applicable to other individuals in the same jurisdiction. The enjoyment of academic freedom carries with it obligations, such as the duty to respect the academic freedom of others, to ensure the fair discussion of contrary views, and to treat all without discrimination on any of the prohibited grounds".

(Anggota komunitas akademik, baik perorangan maupun kolektif, bebas untuk mengejar, mengembangkan, menyebarkan pengetahuan dan gagasan, melalui riset, pengajaran, studi, diskusi, dokumentasi, produksi, penciptaan, atau penulisan. Kebebasan akademik meliputi kebebasan individu untuk menyatakan pendapat secara bebas mengenai institusi atau sistem tempat mereka bekerja, untuk melaksanakan fungsi-fungsi mereka tanpa adanya diskriminasi atau rasa takut terhadap tekanan Negara atau aktor-aktor lainnya, untuk terlibat di dalam lembaga-lembaga akademik professional atau kenamaan, dan untuk menikmati hak asasi manusia yang diakui secara internasional dan sama berlakunya pada orang lain dalam wilayah yurisdiksi yang sama. Penikmatan kebebasan akademik menyertakan kewajiban, misalnya kewajiban untuk menghormati kebebasan akademik orang lain, untuk memastikan adanya diskusi yang tidak berat sebelah antara pandangan-pandangan yang saling bertentangan, dan untuk memperlakukan setiap orang tanpa diskriminasi di area-area yang dilarang").

Ketika mengkritisi substansi butir 30 *General Comment* tersebut di atas, salah satu kritik yang telah penulis kemukakan adalah perihal saratnya substansi butir 30 tersebut dengan kepentingan kapitalisme global, yang dalam hal ini adalah kapitalisme di bidang pendidikan, yang dirujuk oleh pengambil

kebijakan di bidang pendidikan di Indonesia dalam beberapa tahun terakhir yang menggelisahkan (sebagian?!) masyarakat. Penilaian penulis itu semakin kukuh ketika mencermati substansi butir 40 *General Comment* berikut ini. Disebutkan,

> *"The enjoyment of academic freedom requires the autonomy of institutions of higher education. Autonomy is that degree of self-governance necessary for effective decision-making by institutions of higher education in relation to their academic work, standards, management and related activities. Self-governance, however, must be consistent with systems of public accountability, especially in respect of funding provided by the State. Given the substantial public investments made in higher education, an appropriate balance has to be struck between institutional autonomy and accountability. While there is no single model, institutional arrangements should be fair, just and equitable, and as transparent and participatory as possible".*
>
> ("Penikmatan kebebasan akademik memerlukan keotonoman institusi pendidikan tinggi. Otonomi adalah tingkat pemerintahan-sendiri yang diperlukan bagi efektifnya pengambilan keputusan oleh institusi-institusi pendidikan tinggi yang berkaitan dengan berbagai aktivitas standar, manajemen, dan sebagainya. Walaupun demikian, pemerintahan-sendiri harus sejalan dengan sistem akuntabilitas publik, terutama yang berkenaan dengan pendanaan oleh Negara. Dengan adanya investasi publik dalam pendidikan tinggi, harus ada keseimbangan antara otonomi institusi dan akuntabilitas. Karena model tunggal tidak tersedia, maka pengelolaan institusi harus adil, jujur, dan sewajarnya, serta setransparan dan separtisipatif mungkin").

Dari kutipan di atas dapatlah ditafsirkan bahwa demi kebebasan akademik, dibutuhkan otonomi kelembagaan (sebagaimana yang telah diadopsi dalam peraturan perundang-undangan kita di bidang pendidikan!); dan tidak sampai di situ saja, otonomi kelembagaan pun diartikan (yang menurut penulis "secara salah kaprah" demi kepentingan kapitalisme!) sebagai *self-governance* lembaga pendidikan, yang katanya (!), demi efektifnya pengambilan keputusan lembaga-lembaga pendidikan itu. Jadi, sekali lagi, sesuai dengan substansi butir 40 tersebut, *self-governance* itu demi efektifnya pengambilan keputusan, dan tidak demi perlindungan, pemenuhan, pemajuan, dan penghormatan hak atas pendidikan warga negara Indonesia. Tidakkah wajar bila muncul pertanyaan, bahwa *General Comment* tersebut di atas berpihak pada kepentingan kapitalisme global? Apa pula pengaruhnya pada peraturan perundang-undangan kita di bidang pendidikan di Indonesia? Bukankah sudah "klob" dengan yang di-"ajar"-kan *General Comment* tersebut di atas? Inilah kritik yang kedua dari penulis! Perihal ini akan dibahas lebih lanjut di bagian akhir makalah ini.

Selanjutnya, hal yang juga perlu dicatat di sini adalah tentang kewajiban negara. Untuk memperoleh gambaran perihal ini, berikut dikutip beberapa butir dari *General Comments*. Yang pertama, dalam butir 43 disebutkan,

> *"States parties have immediate obligations in relation to the right to education, such as the 'guarantee' that the right'will be exercised without discrimination of any kind' and the obligation 'to take steps' towards the full realization ... Such steps must be 'deliberate, concrete and targeted' towards the full realization of the right to education".*
>
> (Negara-negara Pihak mempunyai kewajiban yang bersifat segera seputar hak atas pendidikan, seperti 'jaminan' bahwa

hak itu 'akan diuji-coba tanpa diskriminasi dalam segala bentuknya' dan kewajiban 'untuk mengambil langkah' menuju realisasi penuh ... Langkah-langkah itu harus 'membebaskan, konkret, dan terarah' menuju realisasi penuh hak atas pendidikan").

Yang kedua, dalam butir 44 disebutkan,

"The realization of the right to education over time, that is 'progressively', should not be interpreted as depriving States parties' obligations of all meaningful content. Progressive realization means that States parties have a specific and continuing obligation 'to move as expeditiously and effectively as possible' towards the full realization".

("Realisasi hak atas pendidikan dari waktu ke waktu, yang bersifat 'progresif' , tidak boleh diinterpretasikan sebagai kewajiban Negara Pihak yang dapat dicabut dalam semua konten yang bermakna. Realisasi progresif berarti bahwa Negara Pihak mempunyai kewajiban yang spesifik dan berkelanjutan 'untuk bergerak seefisien dan seefektif mungkin' ke arah realisasi penuh").

Yang ketiga, dalam butir 47 disebutkan,

"The obligation to respect requires States parties to avoid measures that hinder or prevent the enjoyment of the right to education. The obligation to protect requires States parties to take measures that prevent third parties from interfering with the enjoyment of the right to education. The obligation to fulfil (facilitate) requires States to take positive measures that enable and assist individuals and communities to enjoy the right to education. Finally, States parties have an obligation to fulfil (provide) the right to education. As a general rule, States parties

are obliged to fulfil (provide) a specific right in the Covenant when an individual or group is unable, for reasons beyond their control, to realize the right themselves by the means at their disposal. However, the extent of this obligation is always subject to the text of the Covenant".

(Kewajiban menghormati menuntut Negara Pihak menghindari ukuran yang mengendalakan penikmatan hak atas pendidikan. Kewajiban melindungi menuntut Negara Pihak menerapkan ukuran-ukuran yang mencegah campur-tangan pihak ketiga dalam penikmatan hak atas pendidikan. Kewajiban memenuhi (memfasilitasi) menuntut Negara Pihak menerapkan ukuran-ukuran positif yang memampukan dan membantu individu dan komunitas dalam penikmatan hak atas pendidikan. Akhirnya, Negara-negara Pihak berkewajiban memenuhi (menyediakan) hak atas pendidikan. Pada umumnya, Negara-negara Pihak berkewajiban memenuhi (menyediakan) sebuah hak tertentu dalam Kovenan ketika individu atau kelompok tidak mampu, karena alasan di luar kendali mereka, untuk merealisasikan hak itu dengan metode-metode yang kini mereka kuasai. Bagaimanapun, tingkat kewajiban ini selalu tunduk pada teks Kovenan").

Selain kewajiban negara tersebut di atas, berikut ini dapat dicatat pula kewajiban hukum yang spesifik, dalam beberapa butir *General Comment* berikut. Yang pertama adalah dalam butir 49 disebutkan,

States parties are required to ensure that curricula, for all levels of the educational system, are directed to the objectives ... They are also obliged to establish and maintain a transparent and effective system which monitors whether

or not education is, in fact, directed to the educational objectives ...".

("Negara-negara Pihak dituntut untuk memastikan bahwa kurikulum, bagi segenap tindakan dalam sistem pendidikan, diarahkan pada sasaran-sasaran ... Negara-negara Pihak juga berkewajiban untuk menetapkan dan mempertahankan suatu sistem yang transparan dan efektif yang memonitor apakah pendidikan telah sungguh diarahkan pada sasaran pendidikan ...").

Yang kedua, dalam butir 50 disebutkan,

"... States have obligations to respect, protect and fulfil each of the "essential features" (availability, accessibility, acceptability, adaptability) of the right to education. By way of illustration, a State must respect the availability of education by not closing private schools; protect the accessibility of education by ensuring that third parties, including parents and employers, do not stop girls from going to school; fulfil (facilitate) the acceptability of education by taking positive measures to ensure that education is culturally appropriate for minorities and indigenous peoples, and of good quality for all; fulfil (provide) the adaptability of education by designing and providing resources for curricula which reflect the contemporary needs of students in a changing world; and fulfil (provide) the availability of education by actively developing a system of schools, including building classrooms, delivering programmes, providing teaching materials, training teachers and paying them domestically competitive salaries".

("... Negara-negara Pihak berkewajiban untuk menghormati, melindungi dan memenuhi masing-masing *essential features* (ketersediaan, aksesibilitas, dapat diterima, dapat

diadaptasi) dari hak atas pendidikan. Gambarannya, suatu Negara harus menghormati ketersediaan dengan tidak menutup sekolah-sekolah swasta; melindungi aksesibilitas pendidikan dari campur-tangan pihak ketiga, termasuk orang tua dan atasan kerja, jangan menghentikan pendidikan anak-anak perempuan di sekolah; memenuhi (memfasilitasi) aksesibilitas pendidikan dengan menerapkan ukuran-ukuran positif untuk memastikan bahwa pendidikan itu sudah sesuai secara cultural bagi kelompok minoritas dan penduduk asli, dan berkualitas bagi semua orang; memenuhi (menyediakan) kemampuan beradaptasi pendidikan melalui perancangan dan pembenahan kurikulum yang mencerminkan kebutuhan siswa masa kini di dunia yang sedang berubah; dan memenuhi (menyediakan) ketersediaan pendidikan dengan aktif mengembagkan suatu sistem sekolah, termasuk membangun kelas-kelas, merancang program-program, menyediakan materi-materi pengajaran, guru-guru pelatihan, dan membayar mereka dengan gaji yang kompetitif dengan ukuran dalam negeri").

Yang ketiga, dalam butir 52 disebutkan,

"State party has an immediate obligation 'to take steps' towards the realization of secondary, higher and fundamental education for all those within its jurisdiction. At a minimum, the State party is required to adopt and implement a national educational strategy which includes the provision of secondary, higher and fundamental education in accordance with the Covenant. This strategy should include mechanisms, such as indicators and benchmarks on the right to education, by which progress can be closely monitored".

("Negara-negara Pihak berkewajiban 'untuk mengambil langkah-langkah' menuju realisasi pendidikan menengah, tinggi, dan fundamental bagi semua orang yang berada di dalam yurisdiksinya. Setidaknya, Negara-negara Pihak dituntut untuk menyusun dan menerapkan suatu strategi nasional di bidang pendidikan yang meliputi ketetapan atas pendidikan menengah, tinggi, dan fundamental sesuai Kovenan. Strategi ini harus meliputi mekanisme, seperti indikator dan pengkuran hak atas pendidikan, dimana kemajuannya dapat diawasi secara cermat").

Yang keempat, dalam butir 54 disebutkan,

"States parties are obliged to establish 'minimum educational standards' to which all educational institutions established ... are required to conform. They must also maintain a transparent and effective system to monitor such standards. A State party has no obligation to fund institutions established ...; however, if a State elects to make a financial contribution to private educational institutions, it must do so without discrimination on any of the prohibited grounds".

("Negara-negara Pihak berkewajiban untuk menetapkan 'standar pendidikan minimal' atas segenap institusi pendidikan ... Negara-negara Pihak harus pula menetapkan suatu sistem yang efektif dan transparan untuk memonitor standar-standar itu. Negara-negara Pihak tidak berkewajiban untuk membiayai institusi ...; bagaimanapun, jika Negara-negara Pihak memilih untuk memberikan kontribusi keuangan pada institusi pendidikan swasta, Negara-negara Pihak harus melakukannya tanpa diskriminasi").

Yang kelima, dalam butir 56 ditekankan perihal,

"... the obligation of all States parties to take steps, individually and through international assistance and cooperation, especially economic and technical, towards the full realization of the rights recognized in the Covenant, such as the right to education ... the obligation of States parties in relation to the provision of international assistance and cooperation for the full realization of the right to education ... an obligation to ensure that their actions as members of international organizations, including international financial institutions, take due account of the right to education".

("... kewajiban semua Negara untuk mengambil langkah-langkah, secara individu dan melalui kerjasama dan bantuan internasional, terutama dalam bidang teknik dan ekonomi, ke arah realisasi penuh hak-hak yang tercantum dalam Kovenan, seperti hak atas pendidikan ... kewajiban Negara-negara Pihak dalam kaitannya dengan ketetapan atas bantuan dan kerjasama internasional bagi realisasi penuh hak atas pendidikan ... suatu kewajiban untuk memastikan bahwa tindakan-tindakan mereka sebagai anggota organisasi internasional, termasuk lembaga keuangan internasional, telah mempertimbangkan hak untuk menikmati pendidikan").

Selanjutnya, perlu dicatat pula perihal *minum core obligation* negara sebagaimana dikutip dari butir 57 berikut ini.

"States parties have 'a minimum core obligation to ensure the satisfaction of, at the very least, minimum essential levels' of each of the rights enunciated in the Covenant, including 'the most basic forms of education' ... this core includes an obligation: to ensure the right of access to public educational institutions and programmes on a non-discriminatory basis; to ensure

that education conforms to the objectives...; to provide primary education for all ...; to adopt and implement a national educational strategy which includes provision for secondary, higher and fundamental education; and to ensure free choice of education without interference from the State or third parties, subject to conformity with "minimum educational standards".

("Negara-negara Pihak mempunyai 'suatu kewajiban inti minimal untuk memastikan pemenuhan, setidaknya, tingkatan-tingkatan esensial minimal' dari masing-masing hak yang tercantum dalam Kovenan, termasuk 'bentuk-bentuk dasar pendidikan' ... kewajiban inti ini meliputi: untuk memastikan hak untuk mengakses berbagai institusi dan program pendidikan public dengan landasan non-diskriminasi; untuk memastikan bahwa pendidikan telah sejalan dengan sasaran-sasaran ... ; untuk menyediakan pendidikan dasar bagi semua orang ...; untuk menyusun dan menerapkan sebuah strategi pendidikan nasional yang meliputi ketetapan bagi pendidikan menengah, tinggi, dan fundamental; dan untuk memastikan adanya pilihan bebas di bidang pendidikan tanpa campur-tangan Negara atau pihak ketiga, sesuai dengan 'standar-standar pendidikan minimum'").♦

Bab III

HAK ATAS PENDIDIKAN DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN NASIONAL

BAB III
HAK ATAS PENDIDIKAN DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN NASIONAL

A. Pendahuluan

Sejarah pendidikan Indonesia modern diawali dengan zaman kebangkitan nasional, yang sebelumnya berbagai jenis pendidikan sudah terdapat di dalam masyarakat Indonesia. Oleh karena itu menjadi penting untuk mencatat peran Boedi Utomo yang sangat besar artinya dalam perkembangan pemikiran HAM di bidang pendidikan pada masa pra-kemerdekaan, meski dewasa ini seringkali dilupakan. Lahirnya Boedi Utomo diperingati sebagai Hari Kebangkitan Nasional yang setidaknya menunjukkan bahwa pada tanggal 20 Mei 1908 itulah mulai tumbuh pemikiran dan keinginan bangsa Indonesia untuk bangkit dan mengekspresikan HAM. Tujuan Boedi Utomo ini adalah mengusahakan "kemajuan bagi Hindia". Pengurus besar Boedi Utomo memutuskan untuk tidak melibatkan diri dalam kegiatan politik; bidang kegiatan yang dipilihnya adalah bidang pendidikan dan budaya.[5)]

5) Bagir Manan, dkk., *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, YHDS, Bandung, 2001, hlm.63-64.

B. Hak atas Pendidikan dalam UUD 1945 Hasil Amandemen

Konsep HAM dalam bidang pendidikan tercermin dalam Mukadimah UUD 1945 yang menyebutkan bahwa pemerintah Indonesia bertugas untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Hak untuk memperoleh pendidikan di Indonesia diatur dalam Pasal 31 Amandemen IV UUD 1945. Ayat (1) pasal ini menyatakan bahwa setiap warga negara berhak mendapat pendidikan; ayat (2) pasal ini menyatakan bahwa setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya; ayat (3) pasal ini menyatakan bahwa pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang; dan ayat (4) pasal ini menyatakan bahwa negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari APBN serta dari APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.[6)]

6) Sekedar perbandingan, dalam UUD 1945 sebelum Amandemen, hak untuk memperoleh pendidikan di Indonesia diatur dalam Pasal 31, yang dalam ayat (1) dinyatakan bahwa "Tiap-tiap warganegara berhak mendapat pengajaran"; dan dalam ayat (2) dinyatakan bahwa "Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan sistem pengajaran Nasional yang diatur dengan undang-undang". Dalam Konstitusi RIS disebutkan bahwa mengajar adalah bebas, dengan tidak mengurangi pengawasan penguasa yang dilakukan terhadap itu menurut peraturan-peraturan (Pasal 28 ayat (1)); dalam ayat berikutnya (Pasal 28 ayat (2)) disebutkan bahwa memilih pengajaran yang akan diikuti adalah bebas. Ketentuan ini dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 39 yang mengatur mengenai penghapusan buta huruf, sekolah partikulir dan pengajaran rendah.

C. Hak atas Pendidikan dalam Peraturan Perundang-undangan Nasional

Peraturan perundang-undangan pertama di bidang pendidikan terdapat dalam Undang-undang No.4 Tahun 1950. Jenis pendidikan dan pengajaran yang diatur terdiri dari pendidikan dan pengajaran taman kanak-kanak, pendidikan dan pengajaran rendah, pendidikan dan pengajaran menengah, serta pendidikan dan pengajaran tinggi (Pasal 6 ayat (1)). Selain itu juga disebutkan bahwa pendidikan dan pengajaran luar biasa diberikan dengan khusus untuk mereka yang membutuhkan. Selain itu, Undang-undang ini juga mengatur tentang kewajiban belajar, pendirian sekolah, dan pengawasan serta pemeliharaan pendidikan dan pengajaran.

Oleh karena pemerintah Indonesia bertugas mencerdaskan kehidupan bangsa, sebagaimana tertuang dalam Mukadimah UUD 1945, maka diaturlah Sistem Pendidikan Nasional melalui Undang-undang Nomor 2 Tahun 1989. Di dalam undang-undang ini ditetapkan bahwa penyelenggaraan pendidikan dilaksanakan melalui dua jalur, yaitu jalur pendidikan sekolah dan jalur pendidikan luar sekolah. Yang disebut pertama merupakan pendidikan yang diselenggarakan di sekolah melalui kegiatan belajar-mengajar secara berjenjang dan berkesinambungan. Sedangkan yang disebut kedua merupakan pendidikan yang diselenggarakan di luar sekolah, termasuk pendidikan keluarga. Pelaksanaan undang-undang ini terdapat dalam Peraturan Pemerintah (PP) No.27, 28, 29, dan 30 tahun 1990, masing-masing tentang Pendidikan Prasekolah, Pendidikan Dasar, Pendidikan Menengah, serta Pendidikan Tinggi.

Perkembangan pengaturan dalam bidang pendidikan terjadi dalam bidang pendidikan tinggi, yaitu mengenai Otonomi Pendidikan Tinggi yang diatur melalui PP No.61 tahun 1999. Pada prinsipnya, berdasarkan PP ini, perguruan tinggi tidak

lagi menerima subsidi dari pemerintah dan harus mencari dana sendiri untuk pelaksanaan pendidikan. Arah perkembangan yang terakhir inilah yang "dimantapkan" dalam Undang-undang Sistem Pendidikan yang baru, yaitu Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional, khususnya dalam Pasal 50 ayat (6) dan Pasal 53 ayat (1) dan ayat (3). Dalam penjelasan Pasal 50 ayat (6) disebutkan, "Yang dimaksud dengan otonomi perguruan tinggi adalah kemandirian perguruan tinggi untuk mengelola sendiri lembaganya". Sedangkan dalam penjelasan Pasal 53 ayat (1) disebutkan, "Badan hukum pendidikan dimaksudkan sebagai landasan hukum bagi penyelenggara dan/atau satuan pendidikan, antara lain, berbentuk Badan Hukum Milik Negara (BHMN)". Dasar hukum inilah yang digunakan oleh pihak pengelola perguruan tinggi negeri akhir-akhir ini untuk melakukan "privatisasi pendidikan".

Demikianlah telah diuraikan secara ringkas perkembangan pemikiran HAM di bidang pendidikan dan pengaturannya di Indonesia.

D. Kapitalisme dalam Peraturan Perundang-undangan di Bidang Pendidikan

Kepentingan kapitalisme juga terlindungi melalui peraturan perundang-undangan, khususnya peraturan perundang-undangan di bidang pendidikan di Indonesia. Hal ini sekaligus pula menunjukkan keberpihakan dan penguatan dominasi kepentingan kapitalisme melalui globalisasi. Yang menjadi pertanyaan adalah apakah ada sesuatu yang salah dengan kebijakan privatisasi pendidikan itu bila ditinjau dari perspektif HAM?

Untuk itu, kiranya perlu disebut beberapa peraturan perundang-undangan di bidang pendidikan, antara lain (a)

Telah pula dikemukakan kritik substansi terhadap beberapa butir *General Comment* yang menurut penulis berpihak pada kepentingan kapitalisme di bidang pendidikan, khususnya Butir 30 dan Butir 40.

Berikut ini disajikan hasil *review* sejumlah produk perundang-undangan di bidang pendidikan kita yang menunjukkan ke arah mana sesungguhnya kebijakan pembangunan pendidikan kita: berpihak pada kepentingan kapitalisme atau pada kepentingan pemenuhan dan penghormatan hak atas pendidikan?!

Review sejumlah produk perundang-undangan di bidang pendidikan di Indonesia di sini diawali dengan mengutip Pasal 31 UUD 1945 Hasil Amandemen. Dalam ayat (1) Pasal tersebut ditegaskan, "Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan", dan dalam ayat (2) ditegaskan, "setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya".

Perintah UUD 1945 Hasil Amandemen ini diperkuat lagi melalui Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional yang disahkan pada 11 Juni 2003 (Nomor 20 Tahun 2003). Dalam Pasal 5 ayat (1) disebutkan, "Setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu". Dalam pasal selanjutnya (Pasal 6 ayat (1)) disebutkan, "Setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun wajib mengikuti pendidikan dasar". Dalam Pasal 11 ayat (1) disebutkan, "Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi". Dan dalam ayat selanjutnya (Pasal 11 ayat (2)) disebutkan, "Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menjamin tersedianya anggaran guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun".

Dalam rangka melancarkan implementasi substansi pengaturan dalam sejumlah pasal tersebut di atas, maka dalam Pasal 49 disebutkan, "Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20 persen dari APBN pada sektor pendidikan dan minimal 20 persen dari APBD. Data realisasi perihal sejauhmana hal ini telah dipenuhi akan diuraikan dalam Bab IV.

Gambaran lebih lanjut perihal kapitalisme dalam peraturan perundang-undangan dapat dicermati dalam substansi beberapa Pasal berikut ini. Pertama-tama adalah beberapa pasal dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003, antara lain dalam Pasal 50 ayat (6) dan Pasal 53 ayat (1) dan ayat (3). Sebagaimana juga telah dikemukakan, dalam penjelasan Pasal 50 ayat (6) disebutkan, "Yang dimaksud dengan otonomi perguruan tinggi adalah kemandirian perguruan tinggi untuk mengelola sendiri lembaganya". Dalam Pasal 53 ayat (1) disebutkan, "Penyelenggara dan/atau satuan pendidikan formal yang didirikan oleh Pemerintah atau masyarakat berbentuk badan hukum pendidikan". Sedangkan dalam penjelasan Pasal 53 ayat (1) disebutkan, "Badan hukum pendidikan dimaksudkan sebagai landasan hukum bagi penyelenggara dan/atau satuan pendidikan, antara lain, berbentuk Badan Hukum Milik Negara (BHMN)". Selanjutnya, dalam Pasal 53 ayat (3) disebutkan, "Badan hukum pendidikan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berprinsip nirlaba dan dapat mengelola dana secara mandiri untuk memajukan satuan pendidikan".

Yang kedua adalah PP No.61 tahun 1999 tentang Otonomi Pendidikan Tinggi. Dengan PP yang dikeluarkan lebih dahulu dari Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tersebut di atas, maka perguruan tinggi tidak lagi menerima subsidi dari pemerintah dan harus mencari dana sendiri untuk pelaksanaan pendidikan.

Dalam butir (a) konsiderans "Menimbang" PP ini disebutkan bahwa PP ini dikeluarkan dalam rangka meningkatkan daya saing nasional seiring dengan proses globalisasi yang telah menimbulkan persaingan yang semakin tajam. Perihal pentingnya kemampuan untuk bersaing secara global ini ditekankan kembali dalam buitir (b) konsiderans "Menimbang" PP ini.

Seperti halnya dalam Pasal 53 ayat (3) Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003, dalam Pasal 2 PP ini juga dinyatakan, "Perguruan Tinggi merupakan badan hukum milik Negara yang bersifat nirlaba", meski hal ini terkesan kontradiktif dengan Pasal 4 ayat (3) butir c, yang menegaskan bahwa Perguruan Tinggi dikelola berdasarkan prinsip ekonomis dan akuntabilitas. Substansi Pasal 4 ayat (3) butir c tersebut memperoleh penegasan dalam Pasal 19 ayat (2), "Tatacara pengelolaan keuangan Perguruan Tinggi diatur oleh dan disesuaikan dengan kebutuhan Perguruan Tinggi dengan memperhatikan efisiensi, otonomi, dan akuntabilitas.

Ringkasnya, menuruti substansi PP ini Perguruan Tinggi harus dikelola sesuai prinsip-prinsip layaknya perusahaan, termasuk prinsip-prinsip di bidang ketenagakerjaan yang diatur dalam Pasal 24 PP tersebut. Dalam ayat (1) Pasal tersebut dinyatakan, "Dosen di Perguruan Tinggi merupakan pegawai Perguruan Tinggi, yang pengangkatan dan pemberhentian, kedudukan, hak, serta kewajibannya ditetapkan berdasarkan perjanjian kerja sesuai dengan peraturan perundang-undangan mengenai tenaga dosen di Perguruan Tinggi". Selanjutnya, dalam ayat (2) Pasal yang sama dinyatakan, "Tenaga administrasi, pustakawan, dan teknisi di Perguruan Tinggi merupakan pegawai Perguruan Tinggi, yang pengangkatan dan pemberhentian, kedudukan, hak, serta kewajibannya ditetapkan berdasarkan perjanjian kerja sesuai dengan peraturan per-

undang-undangan mengenai ketenagakerjaan. Dan dalam ayat (3) Pasal yang sama dinyatakan, "Dosen, tenaga administrasi, pustakawan, dan teknisi di Perguruan Tinggi yang pada saat pendirian Perguruan Tinggi berstatus Pegawai Negeri Sipil secara bertahap dialihkan satusnya menjadi pegawai Perguruan Tinggi".

Menyimak tiga ayat dalam Pasal yang sama tersebut, jelaslah bahwa dari sudut pandang ketenagakerjaannya, Perguruan Tinggi memperlakukan dosen, tenaga administrasi, pustakawan, dan teknisi di Perguruan Tinggi yang bersangkutan itu tidak lebih dan tidak kurang sebagai buruh di perusahaan.

Yang terakhir (ketiga) adalah Undang-undang Nomor 18 Tahun 2002 tentang Sistem Nasional Penelitian, Pengembangan, dan Penerapan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi. Pasal 9 ayat (1) Undang-undang ini menyatakan, "Badan Usaha sebagai salah satu unsur kelembagaan dalam sistem Nasional Penelitian, Pengembangan, dan Penetapan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi berfungsi menumbuhkan kemampuan perekayasaan, inovasi, dan difusi teknologi untuk menghasilkan barang dan jasa yang memiliki nilai ekonomis". Dan dalam ayat (2) Pasal yang sama disebutkan, "Dalam melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), badan usaha bertanggung jawab mengusahakan pendayagunaan manfaat keluaran yang dihasilkan oleh perguruan tinggi dan lembaga Litbang". Selanjutnya, dalam Pasal 28 ayat (1) disebutkan, "Badan usaha mengalokasikan sebagian pendapatannya untuk meningkan kemampuan perekayasaan, inovasi, dan difusi teknologi dalam meningkatkan kinerja produksi dan daya saing barang dan jasa yang dihasilkan". Dan dalam ayat (2) Pasal yang sama disebutkan, " Anggaran sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat digunakan dalam lingkungan sendiri dan dapat pula

digunakan untuk membentuk jalinan kemitraan dengan unsur kelembagaan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Tiga dasar hukum tersebutlah (utamanya yang disebut pertama dan kedua) yang digunakan oleh pihak pengelola perguruan tinggi negeri akhir-akhir ini untuk melakukan "privatisasi pendidikan".

Bila substansi ketiga peraturan perundang-undangan sebagaimana telah diuraikan dibandingkan dengan substansi *General Comment* yang juga telah banyak dikutip di atas, khususnya butir 30 dan butir 40 *General Comment* (perihal diakomodasikannya kepentingan kapitalisme global), maka secara normatif dapat simpulkan bahwa substansi tiga peraturan perundang-undangan tersebut tidak berbeda. Yang menjadi permasalahan lebih lanjut adalah: sejauhmana substansi normatif demikian dapat memenuhi dan menghormati hak atas pendidikan itu sebagai hak warga negara?

Berdasarkan banyak studi yang menggunakan analisis struktural (Marxist)[7], terbukti bahwa mengakomodasikan kepentingan kapitalisme global ke dalam kebijakan nasional (peraturan perundang-undangan) suatu bangsa, khususnya di negara-negara Dunia Ketiga, hal itu justeru hanya akan mengurangi tingkat pemenuhan hak-warga negara, termasuk di dalamnya yang disebut dengan hak atas pendidikan — yang dapat pula dipandang sebagai HAM.

Atas dasar argumen inilah diusulkan perlunya reformasi substansi kebijakan (produk perundang-undangan) di bidang pendidikan, oleh karena kebijakan yang pro kapitalisme global

7) Perihal ini, lihat misalnya FX. Adji Samekto, *Keterkaitan Kapitalisme dengan Konsep Pembangunan Berkelanjutan dan Implementasi Konvensi Keanekaragaman Hayati dalam Kajian Studi Hukum Kritis*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, Semarang, 2004.

(yang berwujud "privatisasi pendidikan"), sebagaimana yang antara lain ditemukan dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003, PP No.61 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2002 tersebut di atas, hanya akan mengurangi tingkat pemenuhan hak-hak warga negara, termasuk di dalamnya yang disebut dengan hak atas pendidikan (sebagai HAM).

Dari uraian di atas dapat dicatat bahwa *availability* (ketersediaan) anggaran pendidikan secara normatif telah dinyatakan dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003. Namun demikian, ketersediaan fasilitas fisiknya secara normatif tidak terjamin, oleh karena pendidikan dalam peraturan perundang-undangan nasional dijadikan sebagai komoditas ekonomi (barang dagangan). Dalam hal *accessibility* (dapat diakses), khususnya dalam hal aspek non diskriminasi, peraturan perundang-undangan nasional secara normatif tergolong diskriminatif, oleh karena langsung atau tidak lanhgsung, lebih memberi kesempatan atau peluang kepada siswa yang memiliki kemampuan ekonomi. Dalam hal *acceptability* (dapat diterima) dan *adaptability* (kesesuaian), peraturan perundang-undangan nasional secara normatif kurang memperhatikan realitas heterogenitas masyarakat Indonesia yang mengakibatkan aspek *acceptability* (dapat diterima) dan *adaptability* (kesesuaian) cenderung terabaikan.

E. Penegakan Hukumnya

Selanjutnya hendak diuraikan pula di sini perihal penegakan hukum di bidang pendidikan. Pembahasan perihal ini merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem hukumnya. Berikut ini uraian tentang penegakan hukum di bidang pendidikan, yang terbatas pada analisis substasi beberapa peraturan perundang-undangan di bidang ini.

Salah satu hal yang paling elementer dalam pembahasan tentang penegakan hukum —dalam hal ini penegakan hukum di bidang pendidikan— adalah ketentuan yang mengatur pemidanaannya (ketentuan pidana), yang tidak saja ditujukan guna meningkatkan ketertiban dan kepastian hukum dalam masyarakat, tetapi juga meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada hukum dan penegak-penegaknya, yang kesemuanya itu bermuara pada tercapainya kebenaran dan keadilan.[8)]

Pengaturan perihal ketentuan pidana dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional diatur dalam Bab XX (Pasal 67 s.d. Pasal 71). *Dikutip lengkap*). Dari pasal-pasal tersebut dapat dicatat beberapa hal berikut. Pertama, yang menjadi subjek hukum dalam undang-undang ini tidak terbatas pada orang (individu), tetapi juga organisasi atau penyelenggara pendidikan. Kedua, materi muatan pasal-pasal ketentuan pidana tersebut terkesan tidak sepenuhnya dapat melindungi dan memenuhi hak atas pendidikan itu secara maksimal, oleh karena yang diatur justeru hal-hal yang bukan tergolong substantif atau fundamental (yaitu bagaimana agar hak atas pendidikan —sebagai salah satu hak asasi manusia— itu dilindungi dan dipenuhi oleh pemerintah!). Perihal yang kedua ini hendak dibahas lebih lanjut berikut ini.

Sanki yang diatur dalam Pasal 67, Pasal 68 dan Pasal 69 adalah sanksi yang berkenaan dengan perbuatan subjek hukum yang digolongkan sebagai perbuatan melawan hukum dalam hal "memberikan ijazah, setifikat kompetensi, gelar akademik, profesi, dan/atau vokasi tanpa hak" (Pasal 67 ayat (1), Pasal 68 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 69 ayat (1) dan ayat

8) Yang berminat untuk mengetahui secara rinci perihal ini, lihat Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan, Kumpulan Karya Tulis*, Alumni, Bandung, 2002, khususnya dalam Bab III dan Bab IV.

(2)). Pasal 67 ayat (2) berkenaan dengan perbuatan melawan hukum dalam hal masih beroperasinya perguruan tinggi yang dinyatakan ditutup. Pasal 67 ayat (3) dan Pasal Pasal 68 ayat (4) berkenaan dengan pemberian sebutan guru besar atau professor yang tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dan Pasal 67 ayat (4) berkenaan dengan penyelenggaraan pendidikan jarak jauh yang tidak memenuhi persyaratan.

Dari substansi tiga pasal tersebut dapat disimpulkan bahwa seluruh substansinya mengatur hal-hal yang tidak terlalu signifikan dengan perlindungan dan pemenuhan hak atas pendidikan. (Lihat kembali uraian sebelumnya, khususnya uraian tentang indikator hak atas pendidikan). Singkatnya, urusan ijazah, setifikat kompetensi, gelar akademik, profesi, vokasi, beroperasinya perguruan tinggi yang dinyatakan ditutup, sebutan guru besar atau professor, dan penyelenggaraan pendidikan jarak jauh, hampir seluruhnya itu tidak sinkron dengan berbagai indikator dan kewajiban negara sebagaimana telah diuraikan sebelumnya.

Selanjutnya, kesimpulan yang sama diperoleh dari analisis substansi Pasal 70, oleh karena sanki yang diatur dalam Pasal ini adalah sanksi yang berkenaan dengan perbuatan subjek hukum yang digolongkan sebagai perbuatan melawan hukum dalam hal penjiplakan karya ilmiah yang digunakan untuk mendapatkan gelar akademik, profesi, atau vokasi. Demikian pula halnya dengan substansi Pasal 71, yang mengatur sanksi bagi penyelenggara pendidikan yang didirikan tanpa izin Pemerintah atau Pemerintah Daerah. Lagi-lagi substansi kedua pasal tersebut tidak sinkron dengan berbagai indikator dan kewajiban negara sebagaimana telah diuraikan sebelumnya.

Demikianlah gambaran tentang pengaturan perihal ketentuan pidana dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional diatur dalam Bab XX (Pasal

67 s.d. Pasal 71), yang terkesan tidak secara maksimal berpihak pada perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia, dalam hal ini adalah hak atas pendidikan. Bagaimana pengaturannya dalam kebijakan yang lain?.

Pengaturan perihal ketentuan pidana dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 2002 Tentang Sistem Nasional Penelitian, Pengembangan, dan Penerapan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi, diatur dalam Bab VII yang terdiri dari hanya dua pasal (Pasal 29 dan Pasal 30) *Dikutip lengkap*). Dalam Pasal 29 diatur tentang sanksi administratif berupa teguran, peringatan, pemberhentian sementara kegiatan, pembatalan atau pencabutan izin, bagi pelaksanaan kegiatan penelitian, pengembangan, dan penerapan ilmu pengetahuan dan teknologi yang berisiko tinggi dan berbahaya. Sedangkan dalam Pasal 30 diatur tentang sanksi pidana untuk hal yang sama dalam Pasal 29.

Demikianlah telah gambaran relatif tidak memadainya pengaturan penegakan hukum di bidang pendidikan, khususnya dari segi substansi pengaturan pemidanaannya, sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 dan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2002. Gambaran ini sekaligus membuktikan betapa sangat urgennya reformasi substansi peraturan perundang-undangan di bidang pendidikan di Indonesia.♦

Bab IV

REALISASI HAK ATAS PENDIDIKAN DI INDONESIA

BAB IV
REALISASI HAK ATAS PENDIDIKAN DI INDONESIA

Dalam Bab II telah disebutkan empat hal yang perlu mendapat perhatian dalam menilai realisasi pemenuhan hak atas pendidikan. Pertama, *availability* (ketersediaan), yaitu berbagai institusi dan program pendidikan harus tersedia dalam jumlah yang memadai, seperti bangunan sebagai perlindungan fisik, fasilitas sanitasi untuk laki-laki dan perempuan, air minum yang sehat, guru-guru yang terlatih dengan gaji yang kompetitif, materi-materi pengajaran, serta tersedianya fasilitas perpustakaan, laboratorium komputer dan teknologi informasi.

Kedua, *accessibility* (dapat diakses), yaitu berbagai institusi dan program pendidikan harus dapat diakses oleh semua orang tanpa diskriminasi. Aksesibilitas mempunya tiga dimensi karakteristik umum, yakni: (a) tanpa diskriminasi: pendidikan harus dapat diakses oleh semua orang, terutama oleh kelompok-kelompok yang paling rentan, secara hukum dan faktual, dan tanpa diskriminasi, terhadap kawasan-kawasan yang dilarang di manapun; (b) aksesibilitas fisik: pendidikan harus secara fisik aman untuk dijangkau; dan (c) aksesibilitas ekonomi: biaya pendidikan harus terjangkau oleh semua orang. Pendidikan

dasar harus bebas biaya bagi semua orang dan Negara harus secara progresif memperkenalkan pendidikan menengah dan tinggi yang bebas biaya.

Ketiga, *acceptability* (dapat diterima), yaitu bentuk dan isi pendidikan, termasuk kurikulum dan metode pengajarannya dapat diterima, relevan, sesuai dengan budaya siswa dan berkualitas.

Keempat, *adaptability* (kesesuaian), yaitu pendidikan harus fleksibel dan dapat beradaptasi dengan kebutuhan perubahan sosial dan komunitas serta mampu merespons kebutuhan siswa tanpa membedakan latar belakang status sosial dan budayanya.

Perlu kiranya dicatat bahwa meski secara teoritis empat hal tersebut dapat dipisahkan, namun pada tingkat realisasinya saling terkait antara satu dengan yang lainnya. Yang hendak disajikan di sini terutama yang terkait dengan yang pertama (*availability* —ketersediaan), khususnya tentang bangunan fisik sekolah, fasilitas sanitasinya, termasuk ketersediaan anggaran pendidikan yang dialokasikan Pemerintah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

A. Availability (Ketersediaan)

1. Anggaran Pendidikan

Persentase anggaran pendidikan dalam APBN dalam beberapa tahun terakhir masih jauh dari harapan, sebagaimana yang dapat dilihat dalam Tabel 1 berikut ini.

Tabel 1: Persentase Anggaran Pendidikan dalam APBN

No.	Tahun	Persentase dalam APBN
1.	1998-99	6,6
2.	2000	6,0
3.	2001	5,0

4.	2002	6,6
5.	2003	8,1
6.	2004	8,5
7.	2005	7,9

Sumber: Diolah dari *Media Indonesia* (6/10/2005)

Berdasarkan data tersebut, dapat dicatat bahwa Pemerintah telah melanggar Pasal 49 Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Pasal 31 ayat (4) Undang-undang Dasar 1945. Pelanggaran pada tingkat nasional ini kian mempersulit pemenuhan alokasi sebesar 20 persen dari APBD, karena pelanggaran tersebut sekaligus menjadi contoh buruk kepada Pemerintan Daerah di seluruh Daerah di Indonesia. Kekhawatiran ini cukup beralasan, karena di era otonomi daerah ini, pemerintah kabupaten/kota mempunyai wewenang untuk menentukan anggaran pendidikan dalam APBD-nya.

Anggaran pendidikan untuk rakyat miskin di Cirebon misalnya sangat minim. Dari total dana APBD Kota Cirebon tahun anggaran 2004, hanya 1,5 persen yang dialokasikan untuk pendidikan murah bagi siswa dari keluarga miskin. Akibatnya, angka siswa putus sekolah di daerah itu terus membengkak.[9] Mengenai gaji guru, kiranya perlu dicatat pula bahwa gaji guru SD masih tergolong sangat kurang, apalagi gaji guru SD berstatus guru honorer. Gaji guru SD hononer di pedalaman Kupang misalnya hanya sebesar Rp.50.000,- yang dibayar sekali dalam enam bulan. Pemberlakuan upah sangat minim tersebut terjadi di SD Negeri Buraen I, Kelurahan Buraen, Kabupaten Kupang, sekitar 70 kilometer dari kota Kupang.

9) Kompas, 29 April 2004.

2. Fasilitas Fisik

Untuk memberikan gambaran tentang fasilitas fisik, berikut ini dideskripsikan data fisik sekolah di Indonesia.[10] Ribuan murid sekolah dasar (SD) di sejumlah daerah tidak dapat menikmati pendidikan dengan layak, karena banyak bangunan sekolah rusak parah. Mereka terpaksa belajar secara darurat di tempat terbuka atau di teras-teras rumah penduduk. Kondisi ini tentu saja berpengaruh pada proses belajar-mengajar. Peranan pemerintah untuk merehabilitasi bangunan yang rusak ini tidak sesuai dengan harapan, akibat minimnya anggaran dana dari APBN dan APBD.

Kondisi bangunan SD di sejumlah daerah sangat memprihatinkan. Sebagian besar dalam kondisi rusak parah. Dari 170.000 gedung SD, 60% di antaranya rusak parah. Bangunan SD kini dalam kondisi rusak parah, karena bangunan SD rata-rata dibangun pada masa Instruksi Presiden (Inpres), yakni pada tahun 1984. Rehabilitasi bangunan pun dilakukan secara sporadis, sehingga gedung yang sudah dibangun beberapa tahun, kemudian rusak lagi.

Kondisi bangunan SD di wilayah paling timur Indonesia, Papua, misalnya, sangat memprihatinkan. Sebagian besar bangunan SD di Bumi Cendrawasih ini rusak parah. Dari 2.630 bangunan SD yang tersebar di seluruh wilayah Papua, 50% lebih bangunan SD rusak parah. Di wilayah ini hampir sebagian bangunan tidak permanen, melainkan menggunakan kayu dan beratap daun rumbia. Kondisi kayu-kayu di ruangan kelasnya sudah lapuk termakan usia, karena sekolah ini dibangun sekitar tahun 1997. Sedangkan untuk bangunan yang permanen,

10) Data yang disajikan ini seluruhnya merujuk pada laporan yang diterbitkan Media Indonesia dalam rublik "Nusantara" (Kamis, 6 Oktober 2005).

dinding ruangan kelasnya mengalami retak-retak akibat guncangan gempa yang terjadi pada tahun 2004 dan tahun 2005. Kondisi bangunan demikian membahayakan keselamatan siswa, karena sewaktu-waktu bisa roboh.

Dinas Pendidikan dan Pengajaran Provinsi Papua mengalami kesulitan merenovasi bangunan SD yang rusak parah, karena minimnya dana yang bersumber dari APBD, APBN, dan Dana Otonomi Khusus. Dana dekonsentrasi tahun 2005 yang diterima dalam satu paket untuk TK (taman kanak-kanak) dan SD sebesar Rp.10 miliar. Tahun sebelumnya, justeru lebih kecil lagi. Padahal, dana itu bukan hanya untuk keperluan pembangunan fisik bangunan SD dan TK, tetapi juga untuk peningkatan mutu tenaga pengajar. Lebih dari 60% dana itu justeru untuk keperluan nonfisik.

Akibat keterbatasan dana, hanya sebagian yang dapat menikmati dana dekonsentrasi. Itu pun dalam jumlah sangat terbatas. Maksimal setiap sekolah hanya menerima Rp.300 juta. Dana sebesar ini tidak bisa digunakan untuk membangun bangunan SD yang layak di Papua. Sedangkan dari Dana Otonomi Khusus, Dinas Pendidikan dan Pengajaran Papua mendapatkan Rp.30 miliar. Dari jumlah itu, Rp.6 miliar digunakan untuk pembangunan fisik sekolah. Perhatian pemerintah untuk membantu renovasi bangunan sekolah yang rusak di Papua tergolong minim. Untuk merenovasi bangunan sekolah yang rusak berat, lebih mengandalkan partisipasi Komite Sekolah.

Seperti halnya di Papua, di Kalimantan Tengah juga menghadapi kondisi yang serupa. Sedikitnya 721 (30%) dari 2.406 gedung SD di Kalteng rusak parah. Sebagian besar kondisi bangunan SD di propinsi ini dalam keadaan lapuk dan bocor. Kerusakan gedung sekolah itu umumnya disebabkan usia bangunan gedung yang telah berusia puluhan tahun. Kerusakan itu mengakibatkan proses belajar mengajar siswa terganggu.

Selama ini siswa terpaksa bergantian belajar di kelas yang tidak rusak. Namun, untuk merehabilitasi bangunan itu tidak tersedia dana. Sebab, dana dari APBD dan APBN tidak mencukupi untuk merehabilitasi sebagian bangunan SD yang rusak.

Di Malang, Jawa Timur (Jatim), ratusan gedung SD juga mengalami kerusakan yang parah. Bila digunakan untuk kegiatan belajar, maka dikhawtirkan terjadi musibah. Di setiap kecamatan terdapat gedung SD yang rusak. Jumlahnya antara dua sampai empat gedung SD. Hampir sebagian besar kerusakan terjadi di bagian dinding yang mengalami retak-retak hingga nyaris *ambrol*. Atap bangunannya pun nyaris ambruk karena kayunya telah banyak yang lapuk, dan lantai mengalami kerusakan. Selain itu, meja dan kursi untuk belajar siswa juga banyak yang tidak layak pakai.

Terdapat 248 gedung SD mengalami kerusakan cukup parah di Jatim. Lokasinya tersebar di 33 kecamatan. Kerusakan terparah banyak ditemukan di daerah pelosok desa. Tingkat kerusakan disebabkan oleh usia bangunan, karena banyak gedung SD dibangun dengan menggunakan dana bantuan Instruksi Presiden (Inpres) atau biasa disebut SD Inpres. SD Inpres dibangun rata-rata pada tahun 70-an. Upaya rehabilitasi gedung SD sudah sering dilakukan, tetapi pembangunan dinilai tidak optimal. Penyebabnya karena keterbatasan dana yang tersedia. Pihak sekolah sering kali mengajukan usulan agar dilakukan rehabilitasi kepada Pemerintah Kabupaten Malang, namun anggaran pembangunan gedung SD sangat minim.

Untuk mengatasi hal itu, pihak sekolah bersama Komite Sekolah berinisiatif melakukan perbaikan seadanya dengan menggunakan dana swadaya masyarakat. Ini dilakukan agar kegiatan belajar-mengajar siswa tetap berlangsung terus, meskipun menggunakan sarana seadanya. Untuk menyiasati keterbatasan ini, pihak sekolah menerapkan sistem pengurangan

jam efektif sekolah dalam keadaan tertentu. Misalnya, bila musim hujan dan kondisi cuaca dinilai membahayakan, maka sebelum jam pulang sekolah anak-anak dipulangkan lebih awal. Ini untuk menghindari terjadinya musibah karena kondisi gedung tidak memungkinkan untuk dipakai kegiatan belajar.

Kondisi yang hampir sama juga terjadi di Propinsi Yogyakarta. Ratusan ruang kelas SD di Propinsi Yogyakarta dalam kondisi rusak. Dari 222 gedung sekolah SD, sebanyak 63 ruang kelas yang mengalami rusak berat, 96 rusak sedang, dan 318 rusak ringan.

Dalam Tabel 2 berikut ini disajikan data lengkap tentang persentase gedung sekolah (SD, SLTP, dan SLTA) yang mengalami kerusahan di 30 propinsi di Indonesia.

Tabel 2: Persentase Gedung Sekolah yang Rusak di 30 Propinsi di Indonesia

No.	Propinsi	Gedung Sekolah yang Rusak		
		SD (%)	SLTP (%)	SLTA (%)
1.	Nanggroe Aceh Darussalam	23	8,3	1,5
2.	Sumatera Utara	20,2	5,4	0,5
3.	Sumatera Barat	16,5	2,9	2,9
4.	Riau	23,3	2,8	1,6
5.	Jambi	20,5	3,6	1,6
6.	Bengkulu	27,8	4,9	1,6
7.	Sumatera Selatan	26,8	2,6	1,6
8.	Lampung	22,1	6,1	1,5
9.	Bangka Belitung	11,7	0,9	1,6
10.	Banten	25,7	5,3	1,1
11.	DKI Jakarta	6,4	4,1	0,8
12.	Jawa Barat	33,2	5,7	0,7
13.	Jawa Tengah	20	2,4	0,9

14.	DI Yogyakarta	13,7	2,8	0,7
15.	Jawa Timur	17,4	3,1	0,6
16.	Bali	20	3,4	3,7
17.	NTB	16,4	4,9	2,1
18.	NTT	34,7	6,4	3,4
19.	Kalimantan Barat	31,7	2,4	2,1
20.	Kalimantan Tengah	28,4	10	1,9
21.	Kalimantan Selatan	27,1	3,4	1,5
22.	Kalimantan Timur	24,6	6,4	2,1
23.	Sulawesi Selatan	20	6,5	2,6
24.	Sulawesi Tengah	33,4	5,1	9,3
25.	Sulawesi Tenggara	30,2	8,8	5,7
26.	Gorontalo	24,2	3,4	4,2
27.	Sulawesi Utara	17	7,4	3,9
28.	Maluku	14,7	3,3	1,4
29.	Maluku Utara	22,7	1,9	1,8
30.	Papua	25,6	5,8	1,4

Sumber: Diolah dari *Media Indonesia* (6/10/2005)

Untuk memperoleh gambaran lebih lanjut tentang betapa mengenaskannya kondisi ruang kelas bangunan Sekolah Dasar di Indonesia, dalam Tabel 3 berikut disajikan perbandingan antara prosentase kondisi ruang kelas bangunan SD, SLTP dan SMU di Indonesia pada tahun 2001/2002, tahun 2002/2003 dan tahun 2003/2004.

Dari 170.000 gedung sekolah di Indonesia yang rusak, sebanyak 93.000 di antaranya dalam keadaan rusak berat. Bahkan ada pula gedung sekolah yang sudah ambruk atau nyaris tidak dapat digunakan sama sekali. Tidak sedikit siswa bersekolah di gedung sekolah yang nyaris roboh, beralaskan tanah, tembok bangunan retak-retak, dan genteng banyak yang hilang. Ketika musim kemarau tiba, kelas menjadi sangat panas

karena terik matahari masuk ke dalam kelas. Pada musim hujan, air hujan masuk ke dalam kelas sehingga anak-anak kebasahan. Dalam Tabel 4 disajikan prosentase kondisi ruang kelas bangunan SD di Indonesia yang tergolong sebagai kondisi baik, rusak ringan, dan rusak berat.

Tabel 3: Prosentase Kondisi Ruang Kelas Bangunan SD, SLTP dan SMU yang Rusak pada Tahun 2001/2002, 2002/2003 dan 2003/2004

No.		Kondisi Ruang Kelas Bangunan Sekolah Rusak di Indonesia		
	Tahun	SD (%)	SLTP (%)	SMU (%)
1.	2001/2002	58,38	12,50	7,60
2.	2002/2003	57,88	17,71	7,66
3.	2003/2004	55,81	15,90	5,12

Sumber: Diolah dari Media Indonesia (6/10/2005).

Tabel 4: Prosentase Kondisi Ruang Kelas Bangunan SD yang Tergolong Sebagai Kondisi Baik, Rusak Ringan, dan Rusak Berat

No.	Tahun	Kondisi Ruang Kelas Bangunan SD di Indonesia		
		Kondisi Baik (%)	Rusak Ringan (%)	Rusak Berat (%)
1.	2001/2002	41,62	34,96	23,42
2.	2002/2003	42,12	34,62	23,26
3.	2003/2004	44,19	32,88	22,93

Sumber: Diolah dari Media Indonesia (6/10/2005).

Sebagian besar gedung sekolah yang rusak adalah gedung Sekolah Dasar. Tak sedikit gedung yang rusak menelan korban

jiwa para murid yang tengah belajar di ruangan yang tidak memadai tersebut. Gedung sekolah yang ada saat ini adalah gedung-gedung tua dengan kualitas di bawah standar. Persoalan rusaknya gedung sekolah ini sudah sangat klasik. Dana yang telah keluar untuk perbaikan gedung itu juga nyaris habis disunat di sana-sini. Penyunatan dana pembangunan dan rehabilitasi sekolah mulai dari Dinas Pendidikan hingga ke Kepala Sekolah. Di lain pihak, orang tua murid juga sedikit sekali yang memiliki kepedulian terhadap gedung sekolah tempat anaknya menimba ilmu. Pada umumnya orang tua murid tidak menaruh perhatian terhadap kerusakan gedung sekolah.

Banyak gedung sekolah yang rusak, karena gedung-gedung itu telah berusia puluhan tahun dan selama ini belum direhabilitasi. Bila direhabilitasi pun, dilakukan secara sporadis, sehingga bangunannya tidak bertahan lama. Pembangunan gedung sekolah dimulai saat pemerintah melaksanakan program sekolah melalui Instruksi Presiden Soeharto. Gedung sekolah Inpres itu dibangun dan dipergunakan hingga sekarang tanpa ada perbaikan.

Sekolah Inpres itu rusak berat akibat kurangnya perawatan, sebab dana dari pemerintah sangat minim, sehingga pihak sekolah tidak memiliki dana untuk merawat gedung-gedung sekolah. Lebih dari 30 tahun gedung-gedung sekolah tidak mendapat perawatan dan perbaikan.

Sejumlah sekolah yang bangunannya rusak melakukan berbagai upaya agar kegiatan belajar mengajar tetap berlangsung. Di antaranya dengan mengalihkan kegiatan ke kelas lain, menyekat kelas menjadi dua bagian, bahkan ada yang terpaksa melanggar aturan, yakni menggunakan dana bantuan operasional sekolah (BOS) untuk memperbaiki bangunan. SD yang terpaksa meminjam dana BOS untuk memperbaiki bangunan kelas yang rusak, antara lain SD Negeri (SDN) Pakis-

jajar I, Kecamatan Pakis, Kabupaten Malang, Jawa Timur (Jatim). Hal tersebut dilakukan karena sekolah maupun Pemerintah Kabupaten (Pemkab) setempat tidak memiliki dana yang cukup untuk merehabilitasi bangunan. Karena tidak ada anggaran, mereka berinisiatif meminjam dana BOS untuk memperbaiki bangunan.

Kerusakan bangunan sekolah tersebut terjadi sejak lama. Apalagi rehabilitasi terhadap bangunan sekolah ini terakhir dilakukan pada 1996. Dari enam ruang kelas yang tersedia, tiga di antaranya rusak parah sehingga tidak bisa digunakan. Kerusakan antara lain terjadi pada bagian atap gedung hingga nyaris ambruk. Pihak sekolah berkali-kali mengajukan proposal kepada Pemkab Malang agar ruang bangunan yang rusak dapat direhabilitasi. Tetapi hingga kini tidak ditanggapi. Karena itu, agar kegiatan belajar mengajar dapat terus berjalan, akhirnya jam belajar dibagi dua, yaitu pagi dan siang hari. Sedangkan untuk memperbaiki ruang kelas yang rusak, pihak sekolah dan komite sekolah memutuskan meminjam dana BOS. Alasannya, jika tidak segera diperbaiki, dikhawatirkan bisa menimbulkan musibah, terutama pada musim hujan.

Penggunaan dana BOS untuk merehabilitasi bangunan SDN Pakisjajar I dipersalahkan oleh Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Malang; penggunaan dana BOS menyalahi aturan, karena anggaran perbaikan sudah dialokasikan tersendiri, yang dananya bersumber dari APBD. Dana BOS hanya untuk peningkatan pendidikan; penggunaan dana BOS untuk rehabilitasi gedung sesungguhnya tidak diperbolehkan.

Kerusakan juga terjadi pada gedung SDN Argosari I, Kecamatan Jabung. Sekolah yang dibangun menggunakan dana Inpres pada tahun 1982 ini baru satu kali direhabilitasi, yaitu pada tahun 1998. Pihak sekolah berkali-kali mengajukan proposal perbaikan, tetapi hingga saat ini juga belum ada tanggapan.

Di Kabupaten Banyumas, Jawa Tengah (Jateng), yang memiliki 298 gedung sekolah, terdapat pula bangunan sekolah yang roboh karena sudah tua, antara lain bangunan SDN Karangbanar, Kecamatan Kebasen. Pada bulan Agustus lalu dua ruang kelas sekolah ini roboh, namun tidak sampai menelan korban jiwa atau melukai siswa, karena peristiwa itu terjadi pada sore hari setelah kegiatan belajar selesai. Akibat ambruknya ruang kelas V dan VI, kegiatan belajar siswa dua kelas itu pindah ke ruang kelas III dan IV. Sedangkan siswa kelas III dan IV, jam belajarnya berubah mulai siang. Sewaktu dua ruang kelas itu ambruk, mereka terpaksa mengalihkan kegiatan belajar mengajar ke kelas lainnya. Tidak mungkin pula kegiatan belajar mengajar dilangsungkan di tempat penduduk, sebab rumah penduduk tidak ada yang representatif.

Di Yogyakarta, SD Giwangan, misalnya, kerusakan bangunannya merata dari ruang kelas hingga ruang guru. Walaupun kerusakan tidak separah di daerah luar Pulau Jawa, kerusakan bagian plafon yang nyaris ambrol dan dinding-dinding yang retak mengganggu kenyamanan belajar siswa. Pihak Sekolah terus berusaha memperbaiki bangunan tersebut. Sedangkan untuk perawatannya, pihak sekolah mendapatkan dana dari komite sekolah dengan jumlah yang sangat kecil.

SD Negeri Tobati di kawasan Pantai Yotefa, Kelurahan Entrop, Kota Jayapura, Papua, kondisi bangunannya juga tidak layak sebagai tempat belajar. Meski dari luar terlihat permanen, dinding penyekat antara satu kelas dan kelas lain hanya menggunakan tripleks yang dipasang darurat. Bahkan, karena kekurangan kelas, beberapa kelas di antaranya dibagi dua dengan cara disekat seadanya.

Belajar di dalam bangunan sekolah yang tidak memadai itu membuat siswa tidak nyaman. Jangankan bisa berkonsentrasi, untuk bisa mengikuti pelajaran dengan tenang saja sangat

sulit. Salah satu bangunan sekolah yang tidak membuat nyaman siswanya adalah SD Negeri Palangka 20 yang terletak di Jl Mendawai, Kelurahan Jekan Raya, Kecamatan Pahandut, Kota Palangkaraya, Kalimantan Tengah (Kalteng). Sekolah ini terletak di perkampungan kumuh di tepi Sungai Kahayan. Atapnya terbuat dari seng yang sebagian di antaranya bocor, dinding bagian bawah terdiri dari papan yang telah berlubang, sedangkan dinding bagian atas berupa kawat. Parahnya lagi, tiang-tiang bangunan yang terbuat dari kayu juga mulai keropos, sehingga dikhawatirkan patah dan membuat bangunan itu roboh.

Sebenarnya bangunan sekolah ini tergolong baru, karena dibangun pada tahun 2002. Namun, karena sekolah ini merupakan sekolah pindahan dari lokasi kebakaran di Jl S. Parman, pembangunannya terkesan asal-asalan. Kondisi kerusakan bangunan sekolah yang sangat parah ini sudah dilaporkan kepada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Palangkaraya untuk segera direhabilitasi. Namun, laporan tersebut belum ditanggapi. Jangankan direhabilitasi, ditinjau saja tidak pernah. Untuk mencapai sekolah ini agak susah, karena harus melalui jembatan titian yang terbuat dari kayu, sehingga para pejabat enggan untuk menengok atau merehabilitasinya.

Akibat kondisi bangunan sekolah yang demikian, kegiatan belajar mengajar kerap terganggu. Karena atap dan dinding bangunan yang terdiri atas 10 ruang kelas itu berlubang, pada saat hujan turun, maka air masuk ke dalam kelas sehingga membuat siswa basah kuyup. Bila hujan turun, maka para guru terpaksa menghentikan proses belajar dan memulangkan murid sebelum waktunya. Bahkan setiap musim hujan, sekolah ini diliburkan karena selalu terendam banjir, karena letaknya di dataran rendah, genangan banjir mencapai setinggi lutut. Letak sekolah ini juga di belakang Pasar Kahayan, sehingga sampah

pasar hanyut terbawa banjir sampai ke ruang kelas dan mengancam kesehatan siswa. Selama ini sekolah tersebut belum pernah mendapat bantuan untuk perbaikan maupun bantuan peralatan berupa untuk kursi, meja, dan perangkat mengajar dari Dinas Pendidikan dan Kebudayaan setempat. Jika ada peralatan sekolah yang rusak, pengelola sekolah memperbaiki sendiri dengan alat dan bahan seadanya.

Kebijakan memulangkan siswa sebelum waktunya juga dilakukan di SD Negeri Argosari I Kecamatan Jabung, Kabupaten Malang, Jawa Timur, terutama pada musim hujan. Kebijakan itu diambil karena pihak sekolah tidak mau mengambil risiko. Dinding bangunan yang retak-retak, atap ambrol, dan kusen jendela serta pintu yang lapuk membuat bangunan dikhawatirkan ambruk. Meskipun setiap musim hujan siswa dipulangkan lebih awal, para guru selalu memberikan PR kepada para siswa agar mereka bisa belajar di rumah.

B. Accessibility (Dapat Diakses)

1. Tanpa Diskriminasi

Pendidikan harus dapat diakses oleh semua orang, terutama oleh kelompok-kelompok yang paling rentan, secara hukum dan faktual, dan tanpa diskriminasi, terhadap kawasan-kawasan yang dilarang di manapun. Dengan mudah dapat diamati bahwa belum semua orang di Indonesia dapat mengakses pendidikan, utamanya mereka yang tergolong rentan, bahkan mereka terkesan terdiskriminasikan. Hal ini tampak dari tingkat melek huruf orang dewasa di Indonesia yang masih rendah (87,9%) bila dibandingkan dengan tingkat melek huruf di negara-negara Asia Timur dan Pasifik (90,4%), sebagaimana tampak dalam Tabel 5 berikut ini.

Tabel 5: Prosentase Melek Huruf, 1988-2003

No.	Tahun	Tingkat Melek Huruf Orang Dewasa di Indonesia (%)
1.	1998	85,7
2.	1999	86,3
3.	2000	66,2
4.	2001	87,3
5.	2002	87,9
6.	2003	87,9

Sumber: Diolah dari Media Indonesia (6/10/2005).

2. Aksesibilitas Fisik

Pendidikan harus secara fisik aman untuk dijangkau. Untuk menggambarkan perihal ini, disajikan data SD di Papua, berikut ini. SD Tobati dengan ruangan berukuran 6x10 meter berdinding tembok di Kelurahan Entrop, Distrik Jayapura Selatan, Kota Jayapura di pesisir pantai Teluk Yotefa misalnya berdiri sejak 1977. Sekolah yang berada sekitar enam kilometer dari pusat Kota Jayapura itu cukup memprihatinkan. Sekolah ini tidak dilengkapi dengan sanitasi, air, dan listrik yang layak.

Untuk mencapai SD yang menjadi andalan warga Distrik Jayapura Selatan ini terlebih dahulu harus berjalan kaki selama 25 menit dari jalan beraspal menuruni lembah dengan kemiringan sekitar 70 derajat. Dulu pernah ada jalan setapak beraspal untuk mencapai sekolah, tapi kini telah 95% rusak dan ditumbuhi semak belukar. Bagi siswa yang berdomisili di sebelah barat, selatan, dan timur dari sekolah terpaksa menggunakan sampan menyeberangi Teluk Yotefa selama 15 menit. Jika musim hujan tiba, banyak siswa yang terpaksa tidak masuk sekolah atau basah kuyup tiba di kelas.

SD lainnya adalah SD Hawai di Distrik Sentani Kota, Kabupaten Jayapura, Papua. Proses belajar para siswa kelas I dan kelas II ternyata lebih suka menulis atau mencatat materi pelajarannya dengan cara 'melantai'. Proses belajar demikian tidak aman bagi siswa, karena kelak dapat menyebabkan gangguan kesehatan siswa. Menulis beralaskan lantai ini dianggap para murid lebih gampang daripada harus duduk di kursi dengan beralas meja tulis, karena sebagian besar kursi yang tersedia di sekolah itu lebih tinggi, sehingga siswa mengalami kesulitan jika hendak duduk. Jika sudah duduk, kaki akan menggantung. Siswa kelas I dan II mengalami kesulitan jika hendak menulis materi pelajaran. Dikhawatirkan keadaan ini dapat mempengaruhi anatomi tubuh murid yang masih kecil-kecil. Perhatian maksimal para murid yang duduk di lantai pun sulit dimotivasi dibanding siswa yang menyimak pelajaran sembari duduk di kursi dengan meja tulis sebagaimana layaknya bangku di sekolah-sekolah lain.

3. Aksesibilitas Ekonomi

Biaya pendidikan harus terjangkau oleh semua orang. Tanpa menyajikan data kuantitif pun dengan mudah dapat diketahui bahwa tidak semua orang di Indonesia dapat dengan mudah menjangkau biaya pendidikan. Biaya pendidikan di Indonesia sangat mahal, sehingga tidak dapat dijangkau, khususnya oleh kelompok rentan, karena pendidikan dijadikan sebagai komoditi ekonomi, bagaikan barang dagangan yang diperjualbelikan. Inilah salah satu akar masalah mengapa tingkat melek huruf orang dewasa di Indonesia begitu rendah, sebagaimana data kuantitatifnya telah disajikan sebelumnya.

C. Acceptability (Dapat Diterima) dan Adaptability (Kesesuaian)

Data tentang *acceptability* (dapat diterima) —yaitu perihal bentuk dan isi pendidikan, termasuk kurikulum dan metode pengajarannya dapat diterima, relevan, sesuai dengan budaya siswa dan berkualitas— tidak disajikan di sini. Demikian pula halnya data tentang *adaptability* (kesesuaian) —yaitu pendidikan harus fleksibel dan dapat beradaptasi dengan kebutuhan perubahan sosial dan komunitas serta mampu merespons kebutuhan siswa tanpa membedakan latar belakang status sosial dan budayanya— juga tidak disajikan di sini.♦

Bab V

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

BAB V
KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. Kesimpulan

1. Materi muatan Undang-undang No.20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional belum sepenuhnya menjamin perlindungan dan pemenuhan hak atas pendidikan, bahkan cenderung memfasilitasi kepentingan kapitalisme global di bidang pendidikan berupa "privatisasi pendidikan", yang justeru mengurangi tercapainya pemenuhan dan perlindungan hak atas pendidikan itu; dengan kata lain, kepentingan kapitalisme diintegrasikan ke dalam Undang-undang No.20 Tahun 2003;
2. Materi muatan Undang-undang No.18 Tahun 2002 tentang Sistem Nasional Penelitian, Pengembangan dan Penerapan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi juga tidak menjamin perlindungan dan pemenuhan hak atas pendidikan;
3. Seperti halnya Undang-undang No.20 Tahun 2003, materi muatan Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 1999 Tentang Penetapan Perguruan Tinggi Negeri

sebagai Badan Hukum juga tidak menjamin perlindungan dan pemenuhan hak atas pendidikan, bahkan cenderung memfasilitasi kepentingan kapitalisme global di bidang pendidikan berupa "privatisasi pendidikan", yang justeru mengurangi tercapainya pemenuhan dan perlindungan hak atas pendidikan itu; kepentingan kapitalisme juga diintegrasikan ke dalam Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 1999;

4. Perlindungan dan pemenuhan hak atas pendidikan belum sepenuhnya terealisasikan, sebagaimana yang dinyatakan dalam instrumen-instrumen internasional hak asasi manusia, khususnya dalam Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya 1966 serta *General Comments* yang menyertainya.

B. Rekomendasi

1. Pemerintah Indonesia segera menyesuaikan materi muatan 3 (tiga) peraturan perundang-undangan di bidang pendidikan tersebut di atas agar *comply* dengan instrumen-intrumen internasional hak asasi manusia;
2. Pemerintah Indonesia segera meningkatkan realisasi perlindungan dan pemenuhan hak atas pendidikan di Indonesia, utamanya dalam anggaran dan fasilitas fisiknya untuk jenjang pendidikan Sekolah Dasar.♦

INDEK

A

acceptability, 22, 24, 57, 64
accessibility, 22, 23, 29, 57, 63, 76
adaptability, 22, 24, 57, 64, 78, 79
Additional Protocol to the American Convention, 14
aksesibilitas ekonomi, 24
aksesibilitas fisik, 24
ambrol, 68
availability, 22, 57, 63, 64
available free to all, 25

B

Bagir Manan, 47
basic education, 25
Basic learning needs, 25
Boedi Utomo, 47
BOS (Bantuan Operasional Sekolah), 72, 73
by commission, 6
by omission, 6

C

certain institutional guarantees, 14
comply, 22, 84
compulsory, 25
cross-temporal, 29
cultural rights, 13, 21
curriculum content, 29

E

educational freedom, 30
Eide, 13
essential features, 39
European Convention on Human Rights, 14

F

facility, 29
features, 22, 25
force majeure, 6
FX. Adji Samekto, 56

G

General Comments, 9, 22, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 32, 36, 38, 52, 56, 84

H

higher education, 22, 27

K

Katarina Tomasevski, 28

L
liberal concept of education, 13, 21
literacy rates, 29

M
Manfred Nowak, 13, 28
Martinus Nijhoff Publishers, 13
Marxist, 56
Media Indonesia, 10
minum core obligation, 42
Mochtar Kusumaatmadja, 58

N
non-national, 31

P
parents' rights, 14
positive state action, 20
primary education, 22, 25
privatisasi pendidikan, 57, 83

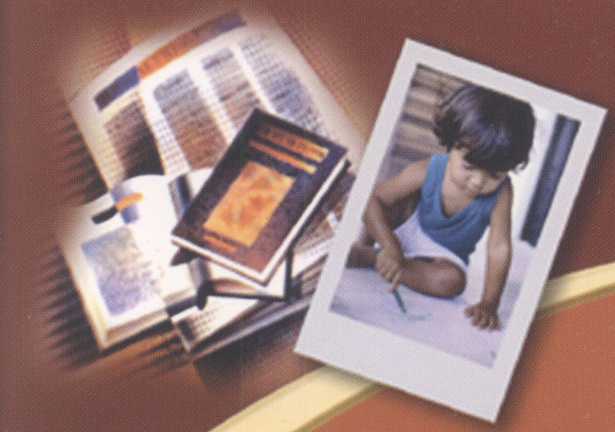
R
reliable indicators, 28
review, 52

S
secondary education, 22, 25
self-governance, 36
social right, 13, 21
socialist philosophy, 20
solidarity rights, 13, 21

T
teacher's skills, 29
the right to education, 13
to fulfil, 5
to respect, 5
training, 29

U
unwillingness, 28

W
website, 10
welfare, 29



Realisasi pemenuhan hak atas pendidikan di Indonesia, secara umum, dapat dikategorikan masih amat minim. Hal ini dibuktikan dengan persentase anggaran pendidikan yang sangat kecil dalam APBN. Dari perspektif hukum Hak Asasi Manusia, pemerintah dapat digolongkan sebagai telah melanggar kebijakannya sendiri, khususnya melanggar Pasal 31 ayat (4) Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Di samping itu, kondisi bangunan fisik gedung-gedung sekolah di sebagian besar daerah di Indonesia, juga mengalami kerusakan yang para.

Berdasarkan hasil temuan tim peneliti Komnas HAM, diperoleh simpulan bahwa Perlindungan dan Pemenuhan Hak Atas Pendidikan belum sepenuhnya dijamin dalam peraturan dan perundang-undangan nasional. Kelanjutan langsungnya adalah perlindungan dan pemenuhan hak atas pendidikan di negeri ini pun belum sepenuhnya dapat direalisasikan. Karena itu, pemerintah diharapkan lebih bersungguh-sungguh berusaha melindungi serta memenuhi hak atas pendidikan bagi seluruh lapisan masyarakat di Indonesia.[]

ISBN 979-26-1404-4

9 789792 614046