

Jurnal Hukum POSITUM Vol. 1, No. 2, Juni 2017, Hal 218-243
P-ISSN : 2541-7185
E-ISSN : 2541-7193



TANGGUNG JAWAB NEGARA DALAM PEMENUHAN HAK ATAS PENDIDIKAN MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR TAHUN 1945

Hernadi Affandi *

Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung
heraff@yahoo.com, hernadi.affandi@unpad.ac.id

ABSTRAK

UUD 1945 sudah mengamanatkan bahwa pemenuhan hak atas pendidikan sebagai tanggung jawab negara. Artinya, secara normatif negara semestinya menjadi pihak yang paling bertanggung jawab dalam pemenuhan hak atas pendidikan. Selain itu, semestinya setiap warga negara Indonesia juga sudah mendapatkan jaminan dalam memperoleh pendidikan. Namun demikian, amanat tersebut dirasakan masih belum dilaksanakan dengan baik dan sesuai harapan. Dalam usia UUD 1945 yang sudah mencapai lebih dari tujuh puluh tahun dirasakan perlu adanya evaluasi khususnya dalam pemenuhan hak atas pendidikan di Indonesia. Evaluasi tersebut antara lain terhadap pengaturan hak atas pendidikan dalam UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan pelaksana, makna tanggung jawab negara dalam pemenuhan hak atas pendidikan, dan implementasi pemenuhan hak atas pendidikan. Berkaitan dengan hal tersebut, tulisan ini akan membahas ketiga isu tersebut, yaitu: pertama, pengaturan masalah hak atas pendidikan dalam UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan pelaksana; kedua, makna tanggung jawab negara dalam pemenuhan hak atas pendidikan menurut UUD 1945; ketiga, implementasi tanggung jawab negara dalam pemenuhan hak atas pendidikan menurut UUD 1945.

Kata Kunci: hak, negara, pendidikan, tanggung jawab, UUD 1945

ABSTRACT

The 1945 Constitution has mandated that the fulfillment of the right to education as the responsibility of the state. It means that normatively state should be the most responsible party in the fulfillment of the right to education. In addition, every Indonesian citizen should also be guaranteed in obtaining education. Nevertheless, the mandate is still not implemented properly and as expected. In the age of the 1945 Constitution which has reached more than seventy years felt the need for evaluation, especially in the fulfillment of the right to education in Indonesia. These evaluations are among others the regulation of the right to education in the 1945 Constitution and the implementing legislation, the meaning of state responsibility in the fulfillment of the right to education, and the implementation of the fulfillment of the right to education. Related to this matter, this paper will discuss the three issues. First, the regulation of the right to education in the 1945 Constitution and the implementing laws and regulations. Secondly, the meaning of state responsibility in the fulfillment of the right to education according to the 1945 Constitution. Third,

the implementation of state responsibility in the fulfillment of the right to education according to the 1945 Constitution.

Keywords: *rights, state, education, responsibility, the 1945 Constitution*

A. PENDAHULUAN

Salah satu amanat yang sangat penting dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) baik sebelum maupun setelah perubahan adalah pemenuhan hak atas pendidikan (HAP) Persoalan terkait dengan pendidikan sudah menjadi bahan diskusi yang menarik dari para penyusun UUD 1945 di dalam sidang-sidang BPUPKI dan PPKI. Kesadaran untuk memasukkan masalah pendidikan ke dalam rancangan UUD pada waktu itu menandakan bahwa sejak awal hal itu sudah menjadi perhatian serius dari para pendiri negara ini. Pendidikan dianggap sebagai kunci utama dalam mewujudkan kemajuan bangsa dan negara yang akan dibentuk pada waktu itu.

Para pendiri negara yang tergabung dalam BPUPKI dan PPKI pada waktu itu sudah memasukkan ketentuan yang mengatur masalah pendidikan dan pengajaran ke dalam UUD 1945.¹ Ketentuan tersebut sempat dijalankan selama lebih dari 55 tahun sejak kemerdekaan sampai tahun 2000-an oleh pemerintah yang berkuasa. Berbagai peraturan perundang-undangan di bidang pendidikan juga dikeluarkan sebagai pelaksanaan lebih lanjut perintah UUD 1945. Namun demikian, seiring dengan perkembangan zaman, ketentuan dalam UUD 1945 kemudian dirasakan belum cukup kuat sebagai landasan dalam pemenuhan tanggung jawab negara di bidang pendidikan. Pada masa terjadi perubahan keempat UUD 1945 tahun 2002, ketentuan mengenai pendidikan mengalami perubahan dan perluasan.

Ketentuan terkait dengan pendidikan dalam UUD 1945 jika dihitung sejak pengesahannya sudah berlangsung lebih dari 70 tahun. Sementara itu, jika dihitung sejak perubahan keempat tahun 2002 artinya sudah lebih kurang 15 tahun. Namun demikian, di dalam perkembangan perjalanan bangsa ini ternyata pemenuhan HAP

¹Saafroedin Bahar dan Nannie Hudawati (eds), *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*, edisi ke IV, cetakan pertama (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1998), hlm. 254.

pada umumnya dirasakan masih menghadapi masalah yang cukup pelik dan berat.² Persoalan yang dihadapi oleh sebagian masyarakat baik langsung atau tidak langsung antara lain masih sulitnya akses atas pendidikan baik di perkotaan maupun perdesaan. Persoalan tersebut antara lain karena kuantitas, kualitas, ketersediaan, dan pemerataan pendidikan belum tercapai dengan baik.

Kesulitan atas akses pendidikan yang dihadapi oleh sebagian masyarakat antara lain disebabkan oleh:³ pertama, belum tersedianya sarana dan prasarana pendidikan yang mencukupi untuk menampung seluruh peserta didik; kedua, biaya pendidikan yang mahal juga masih harus dikeluarkan oleh orang tua peserta didik; ketiga, adanya kebijakan yang dikeluarkan oleh negara, dalam hal ini Pemerintah baik Pusat maupun Daerah, yang disinyalir belum sepenuhnya membuka kesempatan yang sama untuk semua kalangan dalam memperoleh pendidikan secara terbuka, merata, dan adil.

Berkaitan dengan masih ditemuinya berbagai persoalan dalam pemenuhan HAP oleh negara terhadap warga negara, tulisan ini akan membahas 3 (tiga) isu. Pertama, menyoroti pengaturan masalah HAP dalam UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan pelaksana. Kedua, menyoroti makna tanggung jawab negara dalam pemenuhan HAP menurut UUD 1945. Ketiga, menyoroti upaya negara dalam hal ini pemerintah dalam mengimplementasikan tanggung jawab negara dalam pemenuhan HAP menurut UUD 1945.

B. PEMBAHASAN DAN ANALISIS

1. Pengaturan dan Penjabaran Hak Atas Pendidikan Berdasarkan UUD 1945

Berbicara tentang hak atas pendidikan (HAP) tidak dapat dilepaskan dari berbicara hak asasi manusia (HAM) pada umumnya. Dalam konteks akademik, HAM biasa dikelompokkan ke dalam dua bidang, yaitu HAM Sipil dan Politik (Sipol) dan HAM Ekonomi, Sosial, dan Budaya (Ekosob). Dalam pembagian HAM

²Hernadi Affandi dan Nursanti Kusumaastuti Affandi, *Penelitian Terhadap Pemenuhan Hak Atas Pendidikan Bagi Kalangan Masyarakat Miskin di Kota Bandung* (Bandung: Lembaga Penelitian Universitas Padjadjaran, 2013), hlm. 1.

³*Ibid*, hlm. 1.

tersebut, HAP merupakan bagian dari kelompok HAM Ekosob. Namun demikian, pembagian HAM tersebut hanya bersifat teoretis semata-mata, karena di dalam pelaksanaannya kedua aspek HAM tersebut akan berkaitan dan berhubungan satu sama lain.

Secara normatif, HAM sudah diatur di dalam UUD 1945 baik sebelum maupun setelah perubahan. Perbedaannya, pengaturan HAM di dalam UUD 1945 sebelum perubahan dianggap kurang lengkap karena hanya beberapa pasal terutama Pasal 27-31.⁴ Oleh karena itu, kekurangan tersebut kemudian dilengkapi pada saat terjadi perubahan kedua UUD 1945 pada tahun 2000. Penambahan cakupan dan ruang lingkup HAM di Indonesia di dalam UUD 1945 menunjukkan bahwa HAM merupakan aspek penting yang harus mendapatkan jaminan dan perlindungan di dalam konstitusi.

Para pakar sudah banyak mengingatkan arti penting pengaturan HAM di dalam konstitusi suatu negara. Secara umum, terdapat kaitan yang erat antara HAM dengan konstitusi di mana konstitusi akan memberikan jaminan atas HAM, sedangkan HAM selalu menjadi materi muatan konstitusi. Oleh karena itu, konstitusi selalu mengatur masalah HAM di dalamnya agar tersedia jaminan dan perlindungan bagi warga negaranya. Kehadiran konstitusi yang bernuansa HAM akan memberikan perlindungan kepada warga negara dan memberikan tanggung jawab kepada negara dalam pemenuhan atau pelaksanaannya.

Hal itu sejalan dengan pendapat Sri Soemantri bahwa suatu konstitusi pada umumnya berisi tiga hal pokok, yaitu:⁵

- pertama, adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara;
- kedua, ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental;
- ketiga, adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

Apabila diperhatikan, UUD 1945 memang tidak mengatur bab khusus tentang HAM, namun bukan berarti bahwa UUD 1945 tidak mengatur hak-hak

⁴Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 248.

⁵Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, edisi kedua, cetakan ke-1 (Bandung: Alumni, 2006), hlm. 60.

asasi manusia. Bahkan, UUD 1945 mengatur hak-hak sipil dan politik (*civil and political rights*) dan hak-hak dalam bidang sosial dan ekonomi (*social mensenrechten, subsistence rights*).⁶ Secara khusus, konsep HAM dalam bidang pendidikan tercermin dalam Mukadimah UUD 1945 yang menyebutkan bahwa pemerintah Indonesia bertugas untuk mencerdaskan kehidupan bangsa.⁷ Selanjutnya, HAP warga negara Indonesia (WNI) mendapatkan pengaturan dan jaminan di dalam Batang Tubuh UUD 1945 baik sebelum maupun setelah perubahan. Pengaturan dan jaminan terkait dengan pendidikan ditegaskan di dalam Pasal 31 UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Tiap-tiap warga negara berhak mendapat pengajaran.
- (2) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pengajaran nasional, yang diatur dengan undang-undang.

Sementara itu, setelah Perubahan Keempat pada tahun 2002, Pasal 31 UUD 1945 diperluas dengan menambahkan pula kewajiban baik bagi negara maupun warga negara. Selengkapnya, Pasal 31 UUD 1945 setelah perubahan menjadi berbunyi sebagai berikut:

- (1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan.
- (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.
- (3) 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.
- (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.
- (5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

Akibat perubahan rumusan Pasal 31 UUD 1945 tersebut, terdapat beberapa perubahan mendasar terkait dengan pendidikan di Indonesia. Perubahan tersebut antara lain menyangkut penggantian istilah pengajaran dengan istilah pendidikan;

⁶ Bagir Manan, *Membedah UUD 1945* (Malang: Universitas Brawijaya Press, 2012), hlm. 23.

⁷ Bagir Manan, dkk., *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia* (Bandung: PT Alumni, 2001), hlmn. 69.

adanya kewajiban setiap warga negara untuk mendapatkan pendidikan dasar; adanya kewajiban negara untuk membiayai pendidikan dasar; dibentuknya satu sistem pendidikan nasional; adanya prioritas anggaran pendidikan dalam APBN dan APBD; dan adanya upaya pemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Apabila diperhatikan, adanya rumusan baru tersebut paling tidak menunjukkan dua hal. Pertama, secara normatif jaminan dan perlindungan HAM warga negara semakin kuat dan jelas karena sudah diamanatkan dalam konstitusi sebagai hukum tertinggi di Indonesia. Kedua, ketentuan tersebut akan menjadi acuan bagi negara dalam memenuhi fungsi dan tanggung jawabnya sebagai organ tertinggi yang menyelenggarakan segala kepentingan warga negara. Dengan kata lain, ketentuan baru tersebut bukan hanya memberikan jaminan kepada warga negara, tetapi juga memberikan tanggung jawab dan kewajiban kepada negara. Dalam hal ini, negara memiliki tanggung jawab dan kewajiban untuk melaksanakan amanat konstitusi dengan baik agar hak warga negara dapat terpenuhi secara baik dan utuh.

Pengaturan HAM di dalam konstitusi menunjukkan bahwa HAM sudah menjadi materi muatan konstitusi, sehingga mengikat semua pihak terkait terutama penyelenggara negara dan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun daerah, baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Dalam hal ini, pemenuhan HAM bukan hanya tanggung jawab penyelenggara negara dan pemerintahan tersebut, tetapi juga semua orang dan warga negara. Namun demikian, di dalam UUD 1945 sudah ditegaskan bahwa tanggung jawab dalam pelaksanaan HAM berada pada pemerintah.⁸ Oleh karena itu, pemerintah memiliki tugas dan tanggung jawab utama dalam pemenuhan HAM, termasuk HAP.

Demikian pula halnya pengaturan dan jaminan HAP dalam Pasal 31 UUD 1945 diharapkan akan meningkatkan kesempatan dan akses semua warga negara terhadap pendidikan. Dalam hal ini, semua warga negara, terutama peserta didik dapat memiliki hak dan kesempatan yang sama untuk memperoleh dan mengakses pendidikan. Semestinya, atas dasar ketentuan baru tersebut tidak ada alasan lagi

⁸Hernadi Affandi, *Hak Asasi Manusia, Pemerintahan yang Baik, dan Demokrasi di Indonesia* (Bandung: CV Kencana Salakadomas, 2013), hlm. 34.

masih adanya sebagian masyarakat yang belum dapat memperoleh atau mengakses pendidikan. Dengan adanya ketentuan tersebut, pemenuhan HAP menjadi tugas dan tanggung jawab negara, terutama Pemerintah baik Pusat maupun Daerah.

Secara umum, tanggung jawab negara dalam pemenuhan HAM, termasuk di dalamnya HAP, sudah semakin ditegaskan dalam UUD 1945. Selain pengaturan dan jaminan HAP di dalam Pasal 31 UUD 1945 baik sebelum maupun setelah perubahan, terkait dengan HAM bagi warga negara juga secara khusus lebih diperjelas dan dipertegas pada saat dilakukan Perubahan Kedua UUD 1945 pada tahun 2000. Dalam perubahan kedua tersebut dimasukkan materi muatan HAM secara lebih lengkap mulai dari Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J. Sementara itu, secara khusus pengaturan dan jaminan terkait dengan HAP ditegaskan di dalam Pasal 28C ayat (1) dan Pasal 28E ayat (1) UUD 1945.

Pasal 28C ayat (1) UUD 1945 berbunyi sebagai berikut: “Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, *berhak mendapat pendidikan* dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia. (Cetak miring oleh Penulis). Sementara itu, Pasal 28E ayat (1) UUD 1945 berbunyi sebagai berikut: “Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, *memilih pendidikan dan pengajaran*, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali. (Cetak miring oleh Penulis).

Berdasarkan ketentuan pasal-pasal tersebut tampak bahwa setiap orang khususnya WNI mendapatkan dua perlindungan sekaligus. Pertama, berhak mendapatkan pendidikan. Kedua, bebas memilih pendidikan dan pengajaran. Pelaksanaan hak dan kebebasan tersebut tidak akan terlaksana dengan baik apabila tidak tersedia prasarana dan sarana pendidikan yang memadai baik dari segi kuantitas, kualitas, ketersediaan, maupun pemerataan. Dalam hal ini, penyediaan seluruh aspek yang berkaitan dengan pendidikan adalah tanggung jawab negara seperti yang sudah ditegaskan dalam UUD 1945.

Namun demikian, penegasan UUD 1945 bahwa pemenuhan HAM merupakan tanggung jawab negara terutama pemerintah tampaknya belum berjalan

sesuai dengan harapan. Hal itu juga karena masih belum jelasnya makna dan bentuk pelaksanaan atas tanggung jawab negara tersebut karena tidak ada penjelasan. Hal itu disebabkan konstitusi hanya berisi hal-hal yang sifatnya pokok dan fundamental saja, sedangkan penjabaran dan pelaksanaan hal tersebut diserahkan kepada peraturan pelaksana, terutama dalam undang-undang terkait.

Berkaitan dengan pengaturan masalah HAM di Indonesia dan pemberian tanggung jawab pemenuhannya kepada Pemerintah sebelum UUD 1945 mengalami perubahan sebenarnya sudah diatur dalam beberapa undang-undang. Hal itu antara lain dapat ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 Tentang Sistem Pendidikan Nasional (Undang-Undang Sisdiknas)⁹ dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia (Undang-Undang HAM). Apabila dilihat waktunya, kehadiran kedua undang-undang tersebut lebih dulu daripada perubahan kedua dan keempat UUD 1945. Bahkan, secara substantif sebenarnya materi muatan undang-undang tersebut yang kemudian diakomodasi ke dalam UUD 1945 pada saat perubahan tersebut.

Penegasan bahwa pemenuhan HAM merupakan tanggung jawab negara sudah ditegaskan dalam Pasal 8 Undang-Undang HAM. Selengkapnya, Pasal 8 berbunyi sebagai berikut “Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan *pemenuhan hak asasi manusia terutama menjadi tanggung jawab Pemerintah.*” (Cetak miring oleh Penulis). Dalam pasal tersebut, kata kunci HAM adalah perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan. Di dalam penjelasan Pasal 8 tersebut dijelaskan bahwa “Yang dimaksud dengan "perlindungan" adalah termasuk pembelaan hak asasi manusia.” Namun demikian, kata kunci lainnya tidak mendapatkan penjelasan lebih lanjut di dalam undang-undang tersebut.

Undang-Undang HAM telah menegaskan bahwa HAM merupakan hak bagi setiap orang khususnya warga negara sebagaimana diatur dalam Pasal 12. Selengkapnya, Pasal 12 Undang-Undang HAM tersebut berbunyi sebagai berikut: “*Setiap orang berhak atas perlindungan bagi pengembangan pribadinya, untuk memperoleh pendidikan, mencerdaskan dirinya, dan meningkatkan kualitas*

⁹Undang-Undang tersebut sudah dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional

hidupnya agar menjadi manusia yang beriman, bertaqwa, bertanggung jawab, berakhlak mulia, bahagia, dan sejahtera sesuai dengan hak asasi manusia”. (Cetak miring oleh Penulis).

Selanjutnya, dalam Pasal 42 Undang-Undang HAM ditegaskan bahwa “*Setiap warga negara yang berusia lanjut, cacat fisik dan atau cacat mental berhak memperoleh perawatan, pendidikan, pelatihan, dan bantuan khusus atas biaya negara, untuk menjamin kehidupan yang layak sesuai dengan martabat kemanusiaannya, meningkatkan rasa percaya diri, dan kemampuan berpartisipasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.*” (Cetak miring oleh Penulis).

Sementara itu, dalam Pasal 48 Undang-Undang HAM ditegaskan bahwa “*Wanita berhak untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran di semua jenis, jenjang dan jalur pendidikan sesuai dengan persyaratan yang telah ditentukan.*” (Cetak miring oleh Penulis). Demikian pula halnya, Pasal 54 Undang-Undang HAM menegaskan bahwa “*Setiap anak yang cacat fisik dan atau mental berhak memperoleh perawatan, pendidikan, pelatihan, dan bantuan khusus atas biaya negara, untuk menjamin kehidupannya sesuai dengan martabat kemanusiaan, meningkatkan rasa percaya diri, dan kemampuan berpartisipasi dalam kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara.*” (Cetak miring oleh Penulis).

Undang-Undang HAM juga mengatur hak pendidikan untuk anak sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 60 ayat (1) dan Pasal 64. Selengkapnya, Pasal 60 ayat (1) Undang-Undang HAM berbunyi sebagai berikut “*Setiap anak berhak untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka pengembangan pribadinya sesuai dengan minat, bakat, dan tingkat kecerdasannya.*” (Cetak miring oleh Penulis). Sementara itu, Pasal 64 Undang-Undang HAM berbunyi sebagai berikut “*Setiap anak berhak untuk memperoleh perlindungan dari kegiatan eksploitasi ekonomi dan setiap pekerjaan yang membahayakan dirinya, sehingga dapat mengganggu pendidikan, kesehatan fisik, moral, kehidupan sosial, dan mental spiritualnya.*” (Cetak miring oleh Penulis).

Di lain pihak, Undang-Undang HAM juga mengatur kewajiban dan tanggung jawab Pemerintah sebagaimana terdapat dalam Bab V yang terdiri dari

dua pasal, yaitu Pasal 71 dan Pasal 72. Selengkapnya, Pasal 71 berbunyi sebagai berikut: “*Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam Undang-undang ini, peraturan perundang-undangan lain, dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh negara Republik Indonesia.*” (Cetak miring oleh Penulis).

Selanjutnya, Pasal 72 berbunyi sebagai berikut: “*Kewajiban dan tanggung jawab Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71, meliputi langkah implementasi yang efektif dalam bidang hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan negara, dan bidang lain.*” (Cetak miring oleh Penulis). Apabila dilihat dari rumusan pasal tersebut, tampak bahwa bidang pendidikan tidak dinyatakan secara eksplisit, tetapi diasumsikan termasuk ke dalam “bidang lain”. Oleh karena itu, bidang pendidikan juga merupakan tugas dan tanggung jawab pemerintah untuk merealisasikannya secara efektif.

Berkaitan dengan pemenuhan HAP, Undang-Undang HAM seperti dijelaskan di atas sudah menegaskan bahwa pendidikan harus dapat diperoleh semua warga negara Indonesia tanpa membedakan usia, jenis kelamin, kesehatan fisik atau mental, dan sebagainya. Dengan kata lain, semua orang khususnya warga negara memiliki hak dan kesempatan yang sama untuk memperoleh pendidikan sesuai dengan pilihan dan kesempatan yang ada. Ketentuan tersebut menjadi amanat dan perintah kepada Pemerintah untuk merealisasikannya.

Selain di dalam Undang-Undang HAM tersebut, hak dan kewajiban pemerintah juga diatur di dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional (Undang-Undang Sisdiknas). Hal itu ditegaskan dalam Bab IV Bagian Keempat yang mengatur tentang Hak dan Kewajiban Pemerintah dan Pemerintah Daerah terutama dalam Pasal 10 dan Pasal 11. Selengkapnya, Pasal 10 berbunyi sebagai berikut: “*Pemerintah dan Pemerintah Daerah berhak mengarahkan, membimbing, membantu, dan mengawasi penyelenggaraan pendidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.*” (Cetak miring oleh Penulis).

Sementara itu, Pasal 11 Undang-Undang Sisdiknas berbunyi sebagai berikut:

- (1) *Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi. (Cetak miring oleh Penulis).*
- (2) *Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun. (Cetak miring oleh Penulis).*

Berdasarkan beberapa ketentuan di atas dapat diketahui bahwa sudah banyak perhatian secara normatif terkait dengan HAP tersebut baik dalam UUD 1945 maupun undang-undang pelaksana. Persoalannya adalah sejauh mana ketentuan tersebut sudah dilaksanakan dalam praktik khususnya oleh Pemerintah baik Pusat maupun Daerah. Hal ini akan menunjukkan makna tanggung jawab negara dalam pemenuhan HAP sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945 dan undang-undang pelaksana tersebut.

2. Makna Tanggung Jawab Negara Dalam Pemenuhan Hak Atas Pendidikan Menurut UUD 1945

UUD 1945 setelah perubahan semakin menegaskan adanya tanggung jawab negara dalam pemenuhan HAM, termasuk HAP. Namun demikian, UUD 1945 sendiri tidak menegaskan seperti apa makna tanggung jawab negara dalam pemenuhan HAP tersebut. Oleh karena itu, perlu ada penelusuran makna tanggung jawab negara dalam pemenuhan HAP baik dalam doktrin, ketentuan peraturan perundang-undangan pelaksana, maupun instrumen internasional.

Di atas sudah dijelaskan bahwa HAP merupakan bagian dari HAM Ekosob. Sebagai konsekuensinya, pemenuhan HAP menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari pemenuhan HAM itu sendiri. Secara tegas, UUD 1945 telah menegaskan pemenuhan HAM menjadi tanggung jawab negara, terutama pemerintah. Hal itu ditegaskan dalam Pasal 28I ayat (4) yang berbunyi “Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.” Dalam hal ini, pemerintah mendapat tugas dan tanggung

jawab untuk melakukan perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan HAM. Di samping itu, pihak lain seperti jajaran legislatif dan yudikatif juga memiliki tanggung jawab dalam perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan HAM.

Perbedaan kelompok HAM sebagaimana dijelaskan di atas kemudian membawa konsekuensi perbedaan pula dalam hal pemenuhan dan pelaksanaannya. Dalam hal ini, pemenuhan HAP akan berbeda dengan pemenuhan HAM Sipil karena keduanya memiliki karakteristik yang berbeda. Perbedaan karakteristik itu menandakan bahwa pemerintah sebagai personifikasi negara harus aktif dalam pemenuhan HAP dan bukan sebaliknya hanya bersifat pasif.

Dalam doktrin, HAP sebagai bagian dari HAM dapat dilihat dari pengertian yang diberikan oleh pakar, antara lain Manfred Nowak. Menurut Manfred Nowak, *“The right to education, including various aspects of freedom of educational and academic freedom, constitutes an essential part of contemporary human rights law. Although the right to education is generally considered to be a cultural right, it is also related to other human rights”*.¹⁰

Berkaitan dengan pemenuhan kedua kelompok HAM tersebut, Scott Davidson menegaskan bahwa hak sipil dan politik dapat segera dilindungi, sedangkan hak ekonomi, sosial, dan kultural (budaya) memerlukan pelaksanaan yang progresif.¹¹ Meskipun demikian, menurut Scott Davidson sendiri pemikiran seperti itu terkesan seperti dibuat-buat,¹² karena hak tersebut memang memerlukan pengeluaran negara yang lebih besar seperti untuk pendidikan, jaminan sosial dan pemeliharaan kesehatan.¹³ Namun, hal itu bukan hanya berlaku untuk hak ekso, karena hak sipil dan politik juga membutuhkan pengeluaran negara yang cukup besar.¹⁴

¹⁰Manfred Nowak, *The Right to Education*, dalam Asbjorn Eidi, dkk, *Economic, Social and Cultural Rights* (Dordrecht-Boston-London: Martinus Nijhoff Publisher, 2001), hlm. 245.

¹¹Scott Davidson, *Human Rights*, alih bahasa oleh A. Hadyana Pudjaatmaka menjadi *Hak Asasi Manusia* (Jakarta: PT Pustaka Utama Grafiti, 1994), hlm. 58.

¹²*Ibid.*, hlm. 58.

¹³*Ibid.*, hlm. 58-59.

¹⁴*Ibid.*, hlm. 59.

Dalam memaknai pengertian tanggung jawab negara dalam pemenuhan HAP perlu dilihat pula ketentuan yang terdapat di dalam instrumen internasional di bidang HAM antara lain Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM), dan Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya. Ketentuan tersebut antara lain menegaskan tentang hak setiap orang untuk memperoleh pendidikan dan pembebasan biaya pendidikan. Hal itu membawa konsekuensi tanggung jawab negara untuk merealisasikannya baik dalam arti memberikan kesempatan dengan menyediakan fasilitas pendidikan maupun menyediakan biaya pendidikan..

Pasal 26 DUHAM berbunyi sebagai berikut:

1. Setiap orang berhak memperoleh pendidikan. Pendidikan harus dengan cuma-cuma, setidaknya untuk tingkatan sekolah rendah dan pendidikan dasar. Pendidikan terendah harus diwajibkan. Pendidikan teknik dan kejuruan secara umum harus terbuka bagi semua orang dan pendidikan tinggi harus dapat dimasuki dengan cara yang sama oleh semua berdasarkan kecerdasan.
2. Pendidikan harus ditujukan ke arah perkembangan pribadi yang seluas-luasnya serta untuk mempertebal penghargaan terhadap hak asasi manusia dan kebebasan yang mendasar. Pendidikan harus menggalakkan saling pengertian, toleransi dan persahabatan di antara semua bangsa, kelompok ras maupun agama, serta harus memajukan kegiatan Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam memelihara perdamaian.
3. Orang tua mempunyai hak utama dalam memilih jenis pendidikan yang akan diberikan kepada anak-anak mereka.

Sementara itu, Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya juga sudah mengamanatkan tanggung jawab kepada negara dalam pemenuhan HAM, termasuk HAP. Hal itu khususnya terdapat dalam Pasal 13 dan Pasal 14. Selengkapnya, Pasal 13 berbunyi sebagai berikut:

1. Negara-negara Pihak pada Kovenan ini mengakui hak setiap orang atas pendidikan. Mereka menyetujui bahwa pendidikan harus diarahkan pada perkembangan kepribadian manusia seutuhnya dan kesadaran akan harga dirinya, dan memperkuat penghormatan atas hak-hak asasi dan kebebasan manusia yang mendasar. Mereka selanjutnya setuju bahwa pendidikan harus memungkinkan semua orang untuk berpartisipasi secara efektif dalam suatu masyarakat yang bebas, meningkatkan rasa pengertian, toleransi serta persahabatan antar semua bangsa dan semua kelompok, ras, etnis atau

- agama, dan lebih memajukan kegiatan-kegiatan Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk memelihara perdamaian.
2. Negara Pihak dalam Kovenan ini mengakui bahwa untuk mengupayakan hak tersebut secara penuh:
 - a) Pendidikan dasar harus diwajibkan dan tersedia secara cuma-cuma bagi semua orang;
 - b) Pendidikan lanjutan dalam berbagai bentuknya, termasuk pendidikan teknik dan kejuruan tingkat lanjutan pada umumnya, harus tersedia dan terbuka bagi semua orang dengan segala cara yang layak, dan khususnya melalui pengadaan pendidikan cuma-cuma secara bertahap;
 - c) Pendidikan tinggi juga harus tersedia bagi semua orang secara merata atas dasar kemampuan, dengan segala cara yang layak, khususnya melalui pengadaan pendidikan cuma-cuma secara bertahap;
 - d) Pendidikan mendasar harus sedapat mungkin didorong atau ditingkatkan bagi orang-orang yang belum mendapatkan atau belum menyelesaikan pendidikan dasar mereka;
 - e) Pengembangan suatu sistem sekolah pada semua tingkatan harus secara aktif diupayakan, suatu sistem beasiswa yang memadai harus dibentuk dan kondisi-kondisi materiil staf pengajar harus terus menerus diperbaiki.
 3. Negara Pihak pada Kovenan ini berjanji untuk menghormati kebebasan orang tua dan wali yang sah, bila ada, untuk memilih sekolah bagi anak-anak mereka selain yang didirikan oleh lembaga pemerintah, sepanjang memenuhi standar minimal pendidikan sebagaimana ditetapkan atau disetujui oleh negara yang bersangkutan, dan untuk memastikan bahwa pendidikan agama dan moral anak-anak mereka sesuai dengan keyakinan mereka.
 4. Tidak satupun ketentuan dalam Pasal ini yang dapat ditafsirkan sebagai pembenaran untuk mencampuri kebebasan individu dan badan-badan untuk mendirikan dan mengurus lembaga-lembaga pendidikan sepanjang prinsip-prinsip yang dikemukakan ayat 1 Pasal ini selalu diindahkan, dan dengan

syarat bahwa pendidikan yang diberikan dalam lembaga-lembaga itu memenuhi standar minimum yang ditetapkan oleh Negara.

Senada dengan DUHAM, Kovenan ini juga menekankan perlunya pendidikan dasar diberikan secara cuma-cuma, sedangkan untuk sekolah lanjutan diberikan secara bertahap. Pengaturan lebih rinci baik dalam DUHAM maupun Kovenan tersebut di bidang HAP tentang bentuk dan tanggung jawab negara dalam pemenuhan HAP diserahkan kepada kemampuan masing-masing negara. Namun demikian, suatu negara tidak dapat melepaskan diri dari tanggung jawab untuk memenuhi HAP atas warga negaranya.

Berkaitan dengan hak ekosob, *United Nation Development Program* (UNDP) telah merinci 12 hak yang merupakan bagian dari hak tersebut. Adapun rincian hak tersebut sebagai berikut.¹⁵

- a) *Rights of participation*, yaitu hak setiap orang untuk ikut serta dalam pengambilan keputusan yang akan mempengaruhi kehidupannya.
- b) *Rights to food, health, habitat, and economic security*, yaitu hak untuk memperoleh makanan, kesehatan, perumahan, serta jaminan ekonomi.
- c) *Rights to education*, yaitu hak untuk memperoleh pendidikan yang memadai untuk hidup.
- d) *Rights to work*, yaitu hak untuk memperoleh pekerjaan yang layak.
- e) *Rights of children*, yaitu hak yang dimiliki oleh anak-anak.
- f) *Rights of workers*, yaitu hak-hak yang dimiliki oleh para pekerja, serta jaminan hukum yang terkait dengan hak itu, seperti mengenai perjanjian kerja, jam kerja, jaminan keselamatan kerja, atau ketentuan mengenai pengakhiran hubungan kerja.
- g) *Rights of minorities and indigenous people*, yaitu hak dan jaminan yang diberikan kepada kelompok minoritas dan masyarakat adat.
- h) *Rights to land*, yaitu hak untuk memiliki tanah, terutama di kalangan para petani.

¹⁵Saafroedin Bahar, *Konteks Kenegaraan Hak Asasi Manusia* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002), hlm. 364-365.

- i) *Rights to equality*, yaitu hak atas persamaan kedudukan di depan hukum dan pemerintahan.
- j) *Rights to environmental protection*, yaitu hak untuk mendapatkan perlindungan lingkungan hidup yang memadai.
- k) *Rights to administrative due process*, yaitu hak untuk diperlakukan sama oleh dinas-dinas pelayanan publik negara.
- l) *Rights to the rule of law*, yaitu hak atas perlakuan hukum yang adil.

Dilihat dari pembagian tersebut, tampak bahwa HAP merupakan bagian dari HAM Ekosob yang memberikan tanggung jawab pemenuhannya kepada negara. Sesuai dengan karakteristiknya, dalam pemenuhan HAP merupakan tanggung jawab negara secara progresif sesuai dengan situasi, kondisi, dan kemampuan negara yang bersangkutan. Dalam hal ini, negara melalui pemerintah termasuk pemerintah daerah mempunyai tanggung jawab dalam pemenuhan HAP tersebut sesuai dengan kemampuan. Meskipun demikian, faktor kemampuan semestinya bukan menjadi alasan tidak dipenuhinya HAP warga negaranya.

Pemenuhan HAM Ekosob, termasuk HAP, terkait dengan upaya memobilisasi sumber daya negara untuk memenuhi hak-hak tersebut.¹⁶ Dalam hal ini, penyelenggara negara atau pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun daerah dituntut untuk mengupayakan pemenuhan hak ekosob sesuai dengan kemampuannya. Oleh karena itu, pemenuhan atas hak-hak tersebut tersebut harus dilakukan secara terencana dan berlanjut (*progressive realization*).¹⁷ Sebagai konsekuensinya, pemerintah juga harus merencanakan pemenuhan HAP sebagaimana mestinya agar dapat berjalan dengan baik.

Makna tanggung jawab negara khususnya Pemerintah memang tidak ditemukan dalam UUD 1945 maupun undang-undang pelaksana secara eksplisit. Namun demikian, berdasarkan indikasi-indikasi yang terdapat dalam instrumen hukum nasional sendiri dan instrumen internasional, secara umum makna tanggung

¹⁶*Ibid.*, hlm. 363.

¹⁷*Ibid.*

jawab negara, khususnya pemerintah dalam pemenuhan HAP, antara lain sebagai berikut:¹⁸

1. tanggung jawab dalam menyediakan sarana dan prasarana pendidikan.
2. tanggung jawab dalam memberikan kesempatan yang sama kepada semua warga negara untuk memperoleh pendidikan.
3. tanggung jawab dalam membuka akses dan peluang pendidikan kepada semua warga negara.
4. tanggung jawab dalam melakukan tindakan percepatan pencapaian pendidikan bagi semua warga negara.
5. tanggung jawab dalam memberikan pelayanan pendidikan berkualitas kepada semua warga negara.
6. tanggung jawab dalam menyediakan anggaran pendidikan untuk mewujudkan pendidikan warga negara .
7. tanggung jawab dalam mengurangi dan menghentikan angka putus sekolah pada semua jenjang pendidikan.
8. tanggung jawab dalam meningkatkan partisipasi pendidikan bagi semua warga negara.
9. tanggung jawab dalam mewujudkan pemerataan pendidikan yang berkualitas dan terjangkau bagi semua warga negara.
10. tanggung jawab dalam menyiapkan berbagai kebijakan untuk menunjang pelaksanaan pendidikan bagi semua warga negara.

Berkaitan dengan bentuk-bentuk tanggung jawab tersebut, pemerintah baik pusat maupun daerah harus merealisasikannya dengan baik dalam melakukan pemenuhan HAP. Sejauh mana HAP masyarakat dapat terpenuhi adalah menjadi tanggung jawab pemerintah sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi. Pemenuhan HAP menjadi faktor penting dalam pembangunan secara keseluruhan karena akan berkaitan dengan kualitas sumber daya manusia (SDM). Pembangunan SDM merupakan upaya yang harus dilakukan dengan segera karena akan berpengaruh terhadap aspek pembangunan lain, seperti pembangunan ekonomi, sosial, budaya, hukum, dan lain-lain. Oleh karena itu, pemenuhan HAP merupakan

¹⁸ Hernadi Affandi dan Nursanti Kusumaastuti, *op.cit.* hlm. 24.

tanggung jawab negara yang perlu mendapatkan prioritas agar sumber daya manusia Indonesia menjadi berkualitas.

3. Implementasi Tanggung Jawab Negara Dalam Pemenuhan Hak Atas Pendidikan

Dalam konteks HAM dikenal 3 (tiga) langkah penting, yaitu menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhi (*to fulfill*). Ketiga langkah tersebut merupakan rangkaian yang saling berkaitan dan merupakan proses dari hulu sampai ke hilir. Artinya, bahwa langkah pertama akan membawa dampak pada langkah kedua, seterusnya langkah kedua akan mempengaruhi langkah ketiga. Dengan demikian, sebelum langkah ketiga harus didahului oleh langkah kedua, dan sebelum langkah kedua harus didahului oleh langkah pertama. Oleh karena itu, langkah terakhir akan menjadi puncak dari bentuk pertama dan kedua.

Konstitusi sudah mengamanatkan bahwa pemenuhan HAM termasuk HAP merupakan tanggung jawab negara khususnya pemerintah. Pengaturan dan jaminan tersebut sudah sangat kuat karena diatur di dalam UUD atau konstitusi. Pengaturan tersebut membawa konsekuensi adanya tugas dan tanggung jawab negara, dalam hal ini Pemerintah baik Pusat maupun Pemerintah Daerah, untuk memenuhi hak warga negara dalam memperoleh pendidikan. Namun demikian, jaminan konstitusional tersebut di dalam praktik ditengarai belum sepenuhnya dapat dilaksanakan karena berbagai alasan.

Pertanyaannya, sejauh mana pemerintah sudah menjalankan dan mengimplementasikan tugas konstitusi tersebut dalam pemenuhan HAP. Hal ini sangat penting karena pemenuhan HAP bukan saja karena merupakan bagian dari HAM yang sudah diamanatkan dalam konstitusi, tetapi juga karena alasan strategis. Pemenuhan HAP akan membawa kemajuan masyarakat, sehingga secara langsung atau tidak langsung akan membawa kemajuan bangsa. Apabila Indonesia mau sejajar dengan bangsa-bangsa maju tentu harus meningkatkan kualitas SDM melalui pendidikan karena tanpa itu akan sangat mustahil dapat mengejar ketertinggalan dari negara-negara maju.

Persoalan yang sering muncul antara lain adalah pihak penyelenggara pemerintahan pada semua level belum menyadari arti penting pendidikan sebagai bagian dari HAM, belum adanya kehendak politik (*political will*) pemerintah untuk memajukan pendidikan secara utuh, penggunaan anggaran yang kurang tepat sasaran, pengelola pendidikan kurang sungguh-sungguh dalam mengelola pendidikan, pemerataan akses pendidikan belum terwujud, dan sebagainya.

Pemenuhan HAP bukan saja dalam rangka pemenuhan HAM, tetapi juga akan berdampak pada peningkatan kualitas SDM. Hubungan antara HAM di satu pihak dengan HAP di pihak lain memang sangat erat bukan saja karena HAP merupakan bagian dari HAM khususnya HAM Ekosob tetapi ada hubungan lain yang lebih dekat dalam tataran praktis. Hubungan erat antara HAM di satu sisi dengan HAP di sisi lain adalah karena keduanya saling menguatkan. Menurut Manfred Nowak, hubungan antara HAM dengan HAP paling tidak ditunjukkan oleh dua hal, yaitu:¹⁹

1. *Education is a precondition for the exercise of human rights.*
2. *Education aims at strengthening human rights.*

Berkaitan dengan alasan pertama, Manfred Nowak menjelaskan sebagai berikut:²⁰

“The enjoyment of many civil and political rights, such as freedom of information, expression, assembly and association, the right to vote and to be elected or the right of equal access to public service depends on at least a minimum level of education, including literacy”.

Sementara itu, berkaitan dengan alasan kedua, Manfred Nowak menjelaskan sebagai berikut:²¹

“Although the goals and objective of education may vary according to the respective historical, political, cultural, religious or national context, there is a growing consensus under present international law that tolerance and respect of human rights shall be major characteristics of educated human beings”.

¹⁹Manfred Nowak, *Op.cit.*, hlm. 245.

²⁰*Ibid.*, hlm. 245.

²¹*Ibid.*.

Berkaitan dengan pemenuhan HAP, secara normatif Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan sudah menyusun Rencana Strategis untuk tahun 2015-2019 berdasarkan tujuh paradigma, yaitu: (i) pendidikan untuk semua, (ii) pendidikan sepanjang hayat, (iii) pendidikan sebagai suatu gerakan, (iv) pendidikan menghasilkan pembelajar, (v) pendidikan membentuk karakter, (vi) sekolah yang menyenangkan, dan (vii) pendidikan membangun kebudayaan.²² Apabila dilihat dari ketujuh paradigme tersebut tampaknya sudah bagus dalam mewujudkan HAP, sehingga tidak sepatasnya masih ditemukan persoalan akses dan kesempatan untuk memperoleh pendidikan.

Namun demikian, persoalan terkait dengan akses dan kesempatan memperoleh pendidikan masih belum terpecahkan dengan baik. Hal itu tampak dari daya serap dunia pendidikan yang belum mampu menampung semua anak usia sekolah. Hal itu terjadi karena masih adanya keterbatasan kuantitas, ketersediaan, dan pemerataan prasarana dan sarana pendidikan. Persoalan lain yang masih dihadapi antara lain adalah kesenjangan kualitas pendidikan di setiap daerah. Berdasarkan rekap peserta didik yang dikeluarkan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dapat terlihat bahwa daya tampung sekolah mulai dari SD sampai dengan SMA dan SMK yang masih sangat terbatas. Hal itu dapat dilihat dari tabel di bawah ini.²³

Tabel 1
Data Sekolah, Peserta Didik, Guru dan Tenaga Kependidikan

	<u>Sekolah</u>	<u>Pendik</u>	<u>Rombel</u>	<u>Guru</u>	<u>Tendik</u>
SD	148.573	25.568.191	1.101.369	1.628.855	128.111
SMP	38.652	10.092.918	348.221	652.572	127.343

²²Badan Pusat Statistik, *Potret Pendidikan Indonesia Statistik Pendidikan 2016*, Jakarta, 2016, hlm.

²³Rekap Nasional Semester 2016/2017 Genap <http://dapo.dikdasmn.kemdikbud.go.id/>, diakses 30 Mei 2017 pukul 12.15 WIB

	<u>Sekolah</u>	<u>Pendidik</u>	<u>Rombel</u>	<u>Guru</u>	<u>Tendik</u>
SMA	13.402	4.631.531	235.625	315.454	60.231
SMK	13.729	4.632.818	166.057	300.052	53.867
SLB	2.189	123.187	30.960	26.066	2.033
Total	16.545	5.048.645	1.882.232	2.922.999	371.585

*Guru dan Tendik yang masuk dalam penghitungan rekap adalah Guru dan Tendik yang sudah mendapat penugasan, berstatus aktif dan terdaftar di sekolah induk

Kesadaran pemerintah terkait dengan HAP sebenarnya sudah ada dan lebih jelas sejak disusunnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.²⁴ Kondisi umum masyarakat pada saat penyusunan Undang-Undang RPJPN pada tahun 2007 disebutkan sebagai berikut:²⁵

“Upaya untuk membangun kualitas manusia tetap menjadi perhatian penting. Sumber daya manusia (SDM) merupakan subjek dan sekaligus objek pembangunan, mencakup seluruh siklus hidup manusia sejak di dalam kandungan hingga akhir hayat. Kualitas SDM menjadi makin baik yang, antara lain, ditandai dengan meningkatnya indeks pembangunan manusia (IPM) Indonesia menjadi 0,697 pada tahun 2003 (Human Development Report, 2005). Secara rinci nilai tersebut merupakan komposit dari angka harapan hidup saat lahir (66,8 tahun), angka melek aksara penduduk usia 15 tahun ke atas (87,9 persen), angka partisipasi kasar jenjang pendidikan dasar sampai dengan pendidikan tinggi (66 persen), dan produk domestik bruto (PDB) per kapita yang dihitung berdasarkan paritas daya beli (purchasing power parity) sebesar US \$3.361. Indeks pembangunan manusia (IPM) Indonesia menempati urutan ke-110 dari 177 negara.”

²⁴Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 disahkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 5 Februari 2007.

²⁵Lampiran Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, hlm. 5.

Kondisi tersebut sudah disadari oleh Pemerintah sejak tahun 2007 yang seharusnya saat ini setelah lebih dari sepuluh tahun sudah berubah secara signifikan. Persoalan yang sangat mencolok terkait dengan pemenuhan HAP adalah masih adanya masyarakat yang buta aksara dan rendahnya angka partisipasi pendidikan yang masih kecil yaitu hanya di bawah 70% (tujuh puluh persen). Semestinya, saat ini sudah tidak ada lagi masyarakat usia produktif yang masih buta aksara karena tidak sempat mengenyam pendidikan dasar. Oleh karena itu, partisipasi pendidikan dasar dan menengah semestinya sudah mencapai 100% (seratus persen) karena sudah bukan zamannya di mana masih ada masyarakat Indonesia yang masih buta aksara. .

Demikian pula halnya, angka partisipasi masyarakat terhadap pendidikan tinggi yang masih rendah harus terus ditingkatkan karena kemajuan bangsa akan turut ditentukan pula oleh seberapa banyak jumlah lulusan pendidikan tinggi. Kehadiran lulusan pendidikan tinggi akan menjadi ukuran dan menunjukkan kualitas SDM Indonesia. Semakin besar jumlah lulusan pendidikan tinggi, semakin tinggi pula kualitas pendidikan SDM Indonesia. Sebaliknya, semakin kecil jumlah lulusan pendidikan tinggi, semakin rendah pula kualitas SDM Indonesia. Oleh karena itu, kondisi tersebut menjadi tanggung jawab negara terutama Pemerintah untuk menyelesaikannya agar percepatan dan peningkatan kualitas SDM Indonesia dapat terwujud dengan segera.

Namun demikian, saat ini terdapat kecenderungan bahwa bidang pendidikan justru banyak diserahkan kepada pihak swasta. Sebagai akibatnya, muncul kesan bahwa negara melepaskan tanggung jawab dalam pemenuhan HAP. Pengelolaan pendidikan oleh pihak swasta tentu patut dihargai oleh semua pihak karena akan turut membantu meringankan tugas negara maupun masyarakat. Persoalannya adalah apabila justru Pemerintah sebagai personifikasi negara melepaskan tanggung jawab sepenuhnya kepada pihak swasta dalam pemenuhan HAP. Hal itu tentu akan bertentangan dengan amanat konstitusi yang justru menegaskan bahwa pemenuhan HAM, termasuk HAP, adalah tugas dan tanggung jawab negara.

Kecenderungan melepaskan tanggung jawab negara dalam pelayanan publik yang semestinya dipegang oleh negara memang sudah dialami oleh banyak negara. Hal itu sebagai dampak dari gelombang privatisasi yang melanda berbagai negara sejak 1980-an.²⁶ Hal itu juga membawa dampak terjadinya privatisasi di bidang pendidikan yang semestinya menjadi tanggung jawab negara. Menurut Rudi M. Rizki, melalui privatisasi tersebut negara mendelegasikan tanggung jawabnya kepada aktor-aktor privat untuk mengelola sektor-sektor yang dahulu masuk ke dalam kewenangan absolut aktor-aktor publik²⁷

Di satu sisi, privatisasi untuk bidang tertentu mungkin akan menjadi lebih efektif dan efisien daripada dikelola oleh negara. Namun demikian, di sisi lain privatisasi akan membawa dampak negatif jika atas alasan privatisasi negara melepaskan sepenuhnya dari tanggung jawabnya dalam pemenuhan HAP. Walau bagaimanapun, negara harus tetap bertanggung jawab dalam pemenuhan HAP sebagai amanat konstitusi. Dalam hal ini, tanggung jawab negara tersebut bukan hanya memberikan keleluasaan kepada pihak swasta untuk berkontribusi dalam bidang pendidikan, tetapi juga harus menjadi regulator yang baik agar semua berjalan sesuai dengan kedudukan, tugas, fungsi masing-masing.

Secara jujur harus diakui bahwa implementasi pemenuhan HAP masih menghadapi banyak kendala baik yang bersifat konseptual maupun teknis. Meskipun berbagai peraturan perundang-undangan sudah mengatur dan menegaskan kewajiban dan tanggung jawab pemenuhan HAP kepada negara, pelaksanaannya masih saja terkendala. Persoalan tersebut dirasakan terutama oleh masyarakat marginal yang kurang memiliki akses terhadap pendidikan. Hal itu disinyalir karena belum adanya kebijakan yang terpadu dan terpola mulai dari Pusat sampai Daerah dalam pemenuhan HAP.

Sebagai akibat belum adanya kebijakan terpadu dan terpola dalam pemenuhan HAP mengakibatkan terdapat sebagian masyarakat, terutama masyarakat miskin, tidak dapat mengakses pendidikan baik pada jenjang sekolah dasar dan menengah maupun jenjang yang lebih tinggi. Persoalan itu bukan hanya

²⁶Rudi M. Rizki, *Tanggung Jawab Korporasi Transnasional Dalam Pelanggaran HAM Berat* (Jakarta: Fikahati Aneska, 2012), hlm. 59.

²⁷*Ibid*, hlm. 59.

dialami kalangan masyarakat miskin di kota-kota kecil, tetapi juga di kota-kota besar. Kondisi tersebut menjadi pekerjaan rumah yang amat besar sebagai tanggung jawab negara dalam rangka pemenuhan HAP sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi.

C. PENUTUP

Konstitusi dan peraturan pelaksanaannya sudah memberikan amanat dan tanggung jawab pemenuhan HAP kepada Pemerintah. Hal itu harus menjadi prioritas agar kualitas masyarakat Indonesia semakin baik dan maju. Sebagai bagian dari HAM, pendidikan sudah seharusnya dapat diperoleh setiap orang, khususnya warga negara, tanpa melihat latar belakang atau perbedaan jenis kelamin, warna kulit, suku, agama, ras, golongan, keturunan, ekonomi, sosial, budaya, dan sebagainya. Dengan kata lain, setiap warga negara berhak untuk memperoleh pendidikan tanpa perbedaan atas dasar apapun. Untuk itu, HAP wajib dipenuhi oleh negara, dalam hal ini Pemerintah baik Pusat maupun Daerah, tanpa melakukan pembedaan yang bersifat diskriminatif.

Pemenuhan HAP selain sebagai perwujudan tanggung jawab negara adalah juga sebagai upaya meningkatkan kualitas SDM Indonesia. Dalam hal ini, kualitas SDM akan menentukan juga kualitas Indonesia di hadapan negara-negara lain. Apabila selama ini Indonesia tertinggal jauh oleh negara-negara maju salah satunya adalah karena masih rendahnya kualitas SDM Indonesia. Untuk itu, pemenuhan HAP harus menjadi prioritas agar upaya mengejar ketertinggalan itu dapat diwujudkan. Semakin baik pemenuhan HAP oleh negara, semakin cepat pula Indonesia dapat mensejajarkan diri dengan negara-negara maju.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Bagir Manan, dkk. *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia*. Bandung: PT Alumni, 2001

- , *Membedah UUD 1945*. Malang: Universitas Brawijaya Press, 2012
- Davidson, Scott, *Human Rights*, alih bahasa oleh A. Hadyana Pudjaatmaka menjadi *Hak Asasi Manusia*. Jakarta: PT Pustaka Utama Grafiti, 1994
- Hernadi Affandi. *Hak Asasi Manusia, Pemerintahan yang Baik, dan Demokrasi di Indonesia*. Bandung: CV Kencana Salakadomas, 2013
- dan Nursanti Kusumaastuti Affandi. *Penelitian Terhadap Pemenuhan Hak Atas Pendidikan Bagi Kalangan Masyarakat Miskin di Kota Bandung*. Bandung: Lembaga Penelitian Universitas Padjadjaran, 2013
- Miriam Budiardjo. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008
- Nowak, Manfred *The Right to Education*, dalam Asbjorn Eidi, dkk, *Economic, Social and Cultural Rights*. Dordrecht-Boston-London: Martnus Nijhoff Publisher, 2001
- Rudi M. Rizki. *Tanggung Jawab Korporasi Transnasional Dalam Pelanggaran HAM Berat*. Jakarta: Fikahati Aneska, 2012
- Saafroedin Bahar. *Konteks Kenegaraan Hak Asasi Manusia*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002
- dan Nannie Hudawati (eds). *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*. Edisi ke IV. Cetakan Pertama. Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1998
- Sri Soemantri. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Edisi Kedua. Cetakan ke I. Bandung: PT Alumni, 2006

B. Perundang-undangan:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 Tentang Sistem Pendidikan Nasional
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025

C. Sumber Lain

- Badan Pusat Statistik, *Potret Pendidikan Indonesia Statistik Pendidikan 2016*, Jakarta, 2016
- Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia

Kovenan Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya

Rekap Nasional Semester 2016/2017 Genap,

<http://dapo/dikdasmen/kemdikbud.go.id> Diakses 30 Mei 2017

