

Hak Warga Negara Dalam Memperoleh Pendidikan

Emmanuel Sujatmoko¹

ABSTRACT

The state are obliged to ensure a quality education and without discrimination to every citizen, to meet the educational rights of every citizen, in order to produce the output quality of education really qualified. Starting from the lofty goals for the nation's intellectual life as stated in the opening of the Constitution of 1945, until now, the efforts to develop the intellectual life of the nation seems to still have a lot of obstacles. Increasing numbers of poor families in Indonesia since the economic crisis that hit in mid-1998 and more children are forced (or forced) to beg in the streets and singing when they should be in classrooms to learn. The ignorance is a source of oppression for humanity, if up to this time, the state did not implement its obligations in fulfilling the rights of its citizens to acquire basic education, then the state has violated human rights and constitutional violations.

Keywords: education, citizen rights, state obligations

¹ Peneliti pada Lembaga Kajian Konstitusi Universitar Airlangga.

PENDAHULUAN

Seluruh negara-negara di dunia, baik yang masuk dalam golongan negara adidaya, negara maju, negara ketiga/berkembang dan negara terbelakang tidak dapat dipungkiri bila setiap warga negaranya akan membutuhkan pendidikan, karena disadari atau tidak pendidikan adalah sumber utama atau tolak ukur apakah negara tersebut dapat mensejahterakan rakyatnya, dapat melindungi serta memenuhi segala kebutuhan warga negaranya baik itu dalam mencukupi kebutuhan primer (sandang, pangan, papan), kebutuhan sekunder dan kebutuhan tersier.

Di negara-negara maju, yang ditandai dengan kualitasnya *outcome* pendidikan maka sudah dapat dipastikan kesejahteraan warga negaranya akan lebih terjamin dibandingkan negara-negara berkembang dan negara terbelakang (miskin). Di Indonesia sendiri yang telah merdeka sejak 17 Agustus 1945 masih dikategorikan sebagai negara berkembang (bila tidak ingin disebut sebagai negara terbelakang). Segala daya dan upaya yang dilakukan oleh pemerintahan presiden pertama sampai dengan sekarang rasanya masih belum mampu mensejajarkan negara Indonesia dengan negara-negara tetangganya yang notabene dianggap serumpun.

Bila kita tengok ke belakang pemerintahan Negara Republik Indonesia telah melewati dan mengalami berbagai model dan cara pemerintahan, antara lain:

1. Presiden Soekamo (Orde lama)
2. Presiden Soeharto (Orde baru)
3. Presiden BJ. Habibie, Presiden Abdul Rachman Wahid, Presiden Megawati (Orde reformasi)
4. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono

Berbagai teori dan cara dilakukan untuk dapat memenuhi amanat pembukaan UUD'45, yakni mencerdaskan kehidupan bangsa. Tetapi sangat disayangkan faktanya, pembangunan hanya dititik beratkan pada sektor pembangunan fisik semata. Padahal bila dicermati, dasar keberhasilan negara-negara maju adalah

mengedepankan sektor dalam setiap program rencana untuk membangun dan mengembangkan negaranya.

Sebenarnya Indonesia sudah mencanangkan pendidikan menjadi hak dari setiap warga negaranya. Hal ini terlihat jelas dalam bunyi Pasal 31 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa “Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan.” Akan tetapi faktanya seperti yang dijelaskan di atas tadi titik berat pembangunan hanya pada pembangunan fisik semata. Berbagai pinjaman dari luar negeri selalu dimanafaatkan atau bahkan dihabiskan untuk membangun sarana dan prasarana fisik saja. Namun demikian dalam perkembangan dekade terakhir ini pemerintah menyadari arti pentingnya pendidikan, sehingga berusaha memberikan perhatian lebih pada pembangunan di sektor tersebut. Hal ini ditandai dengan adanya pengalokasian dana pendidikan yang dituangkan secara tegas dalam Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi: “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.”² Meskipun faktanya, sulit bagi pemerintah untuk menyeimbangkan kewajiban konstitusi dalam pemenuhan anggaran pendidikan di tengah tingginya beban cicilan pokok dan bunga utang dalam APBN yang masih sangat besar.³

Atas dasar tersebut di atas maka tulisan ini akan coba menganalisis apakah peraturan perundang-undangan negara Indonesia sudah menjamin dan mengatur upaya perlindungan hukum terhadap hak-hak setiap warga negaranya untuk memperoleh pendidikan khususnya pendidikan dasar. Mengingat pendidikan di tingkat dasar menjadi batu tumpuan untuk melanjutkan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi yang pada akhirnya dapat mendorong Indonesia menjadi negara yang maju.

² Undang-Undang Dasar 1945,

³ Noe, Kebijakan Pemerintah Menuju Pendidikan Gratis Tepati Janji di Tengah Impitan Utang, *Jawa Pos*, Kamis, 21 Juli 2005.

LANDASAN YURIDIS WARGA NEGARA DALAM MEMPEROLEH HAK ATAS PENDIDIKAN

A. Pendidikan Dasar Berdasarkan Undang Undang Sistem Pendidikan Nasional

Untuk mengetahui apakah peraturan perundang-undangan negara Indonesia sudah menjamin dan mengatur upaya perlindungan hukum terhadap hak-hak setiap warga negaranya untuk memperoleh pendidikan dasar hendaknya terlebih dahulu kita bahas mengenai apakah itu pendidikan dasar. Berdasarkan Undang-undang No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional pada pasal 17 ayat (1) dan (2) antara lain menyebutkan:⁴

- (1) Pendidikan dasar merupakan jenjang pendidikan yang melandasi jenjang pendidikan menengah.
- (2) Pendidikan dasar berbentuk sekolah dasar (SD) dan madrasah ibtidaiyah (MI) atau bentuk lain yang sederajat serta sekolah menengah pertama (SMP) dan madrasah tsanawiyah (MTs), atau bentuk lain yang sederajat.

Dari kedua ayat diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa pendidikan dasar adalah pendidikan yang dilakukan sebelum memasuki pendidikan menengah dan dilakukan di tingkat sekolah dasar (6 tahun) dan sekolah menengah pertama (3 tahun).

B. Peraturan Perundang-undangan Negara Indonesia Yang Menjamin Perlindungan Hukum Atas Hak Untuk Memperoleh Pendidikan (Khususnya Pendidikan Dasar)

Setelah kita membahas tentang batasan pendidikan dasar maka sekarang kita akan melihat apakah perundang-undangan Negara Indonesia yang ada telah mampu memberikan jaminan dan mengatur perlindungan hukum warga negaranya untuk memperoleh hak atas pendidikan dasar di negaranya sendiri.

Dilihat dari Peraturan Perundang-undangan yang paling tinggi di Negara Indonesia yaitu Undang Undang Dasar 1945 (sebelum

⁴ Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, LN No. 78, TLN 4301.

atau setelah diamandemen) maka di dalam Pembukaannya (Preambule) alinea ke empat tertulis:

“Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, *mencerdaskan kehidupan bangsa*, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial...”

Dari penggalan alinea keempat tersebut diatas maka sejak saat dideklarasikannya kemerdekaan oleh Ir. Soekarno dan Bung Hatta maka Indonesia sudah bercita-cita untuk meningkatkan kecerdasan bangsanya, dari Pembukaan Undang Undang Dasar 1945 (sebelum amandemen) ini kemudian diikuti oleh pasal 31 yaitu:⁵

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

Saat ini setelah Undang Undang Dasar 1945 telah diamandemen maka pada amandemen keempat yang disahkan di Jakarta tanggal 10 Agustus 2002, maka Bab XIIInya diubah berjudul Pendidikan dan Kebudayaan dan terdiri dari 2 (dua) pasal yaitu Pasal 31 tentang pendidikan dan pasal 32 tentang kebudayaan, sebelum diamandemen pengaturan pendidikan juga terdapat di Bab XIII dengan judul Pendidikan yang juga memuat 2 (dua) pasal antara lain Pasal 31 tentang pendidikan, Pasal 32 tentang kebudayaan.

Meskipun hanya berubah judul bab dan memuat 2 (dua) pasal yang sama baik sebelum dan sesudah diamandemen tetapi amandemen keempat ini memberikan pengaturan dasar tentang hak dan kewajiban mendapatkan pendidikan yang harus dipenuhi oleh negara kepada warga negaranya. Untuk lebih jelasnya akan dituliskan isi dari pasal 31 setelah diamandemen, antara lain :⁶

- (1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan.****)

⁵ Undang-Undang Dasar 1945, Psl 31 sebelum diamandemen.

⁶ Undang-Undang Dasar 1945, Psl 31 setelah diamandemen.

- (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. ****)

Berdasarkan ayat-ayat dalam pasal 31 tersebut diatas secara harafiah sudah dapat dipastikan bila banyak sekali perubahan dari pasal 31 sebelum amandemen, pasal 31 setelah amandemen ini dirasakan lebih memberikan kesempatan kepada warga negara Indonesia untuk memperoleh pendidikan pendidikan dasar seperti telah dibahas diatas bahwa pendidikan dasar meliputi pendidikan sekolah dasar dan sekolah menengah pertama yang diberikan secara cuma-cuma.

Pemberlakuan pendidikan dasar secara gratis ini diambilkan dari sektor perolehan dana dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah sebesar 20%, jadi diharapkan adanya kerjasama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemenuhan pendidikan dasar bagi warga negara Indonesia.

Setelah kita melihat pengaturan perlindungan hukum bagi warga negara Indonesia untuk memperoleh pendidikan di dalam Konstitusi maka selajutnya penulis berusaha untuk mencari dasar-dasar hukum lain yang mampu membantu pelaksanaan pemenuhan pendidikan dasar dalam peraturan di bawah Undang Undang Dasar, antara lain:

1. Undang-undang No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Pasal 12: *“Setiap orang* berhak atas perlindungan bagi pengembangan pribadinya, untuk memperoleh pendidikan, mencerdaskan dirinya, dan meningkatkan kualitas hidupnya agar menjadi manusia yang beriman, bertaqwa, bertanggungjawab, berakhlak mulia, bahagia dan sejahtera sesuai dengan hak asasi manusia”.⁷

Pasal 60: *“Setiap anak* berhak untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka pengembangan pribadinya sesuai dengan minat, bakat, dan tingkat kecerdasannya”.

Pasal 12 dan pasal 60 diatas sama-sama diatur dalam Bab III tentang Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Dasar Manusia tetapi diatur dalam bagian yang berbeda yaitu pasal 12 dalam Bagian ketiga tentang Hak Mengembangkan Diri dan pasal 60 dalam Bagian kesepuluh tentang Hak Anak. Tetapi pada dasarnya pemerintah melindungi warga negaranya untuk memperoleh hak-haknya untuk memperoleh pendidikan setinggi-tingginya bagi dirinya sendiri baik itu seorang dewasa ataupun masih seorang anak.

2. Undang-undang No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

Pasal 1 ayat (18): *“Wajib belajar* adalah *program pendidikan minimal* yang harus diikuti oleh warga Negara Indonesia atas tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah”.⁸

Bahwa sudah menjadi kewajiban pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk dapat menyelenggarakan program pendidikan wajib belajar yaitu pendidikan di tingkat dasar dan pendidikan di tingkat pertama sesuai dengan konstitusi negara Indonesia.

⁷ Undang-undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, LN No. 165, TLN No.3886.

⁸ Undang-Undang Nomor Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, LN No. 78, TLN 4301.

Pasal 4 ayat (1): “Pendidikan diselenggarakan secara *demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif* dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa”.⁹

Bahwa pendidikan harus diberikan kepada setiap warga negara tanpa terkecuali berdasarkan nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang di negara Indonesia serta adanya keterlibatan masyarakat dan otoritas pengelola serta institusi-institusi pendukungnya akan lebih besar daripada pemerintah pusat.

Pasal 5 ayat (1): “Setiap warga negara mempunyai *hak yang sama* untuk memperoleh pendidikan yang bermutu”.¹⁰

Bahwa setiap warga negara tanpa melihat kekurangan dan kelebihan yang ada padanya berhak memperoleh pendidikan yang baik.

Pasal 6 ayat (1): “Setiap warga negara *yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun* wajib mengikuti pendidikan dasar”.¹¹

Bahwa setiap anak dengan usia 7 s/d 15 tahun wajib mendapatkan pendidikan di tingkat dasar dan pendidikan di tingkat pertama.

Pasal 6 ayat (2): “Setiap warga negara bertanggung jawab terhadap *keberlangsungan penyelenggaraan pendidikan*”.¹²

Bahwa setiap warga negara baik yang berada di dalam pemerintahan, orang tua dan masyarakat umum wajib terlibat dalam usaha pengadaan pendidikan (berikutnya akan dibahas lebih lanjut).

Pasal 7 ayat (2): “Orang tua dari anak usia wajib belajar, *berkewajiban memberikan pendidikan dasar* kepada anaknya.”¹³

⁹ Undang-Undang Nomor Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Pasal 4 ayat (1).

¹⁰ *Ibid.*, Pasal 5 ayat (1).

¹¹ *Ibid.*, Pasal 6 ayat (1).

¹² *Ibid.*, Pasal 6 ayat (2).

¹³ *Ibid.*, Pasal 7 yat (2).

Setiap orang tua yang mempunyai anak berusia 7 s/d 15 tahun wajib menyekolahkan anaknya pada tingkat sekolah dasar dan tingkat pertama.

Pasal 8: “Masyarakat berhak *berperan serta dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan*”.¹⁴ Peran serta masyarakat ini dapat dilakukan melalui dewan pendidikan atau komite sekolah/madrasah, masyarakat berhak untuk melakukan evaluasi terhadap sekolah, tidak saja dalam kerangka program pendidikan secara makro tapi juga wilayah mikro, kebijakan pengembangan sekolah melalui segala aspek.

Pasal 9: “Masyarakat berkewajiban *memberikan dukungan sumber daya dalam penyelenggaraan pendidikan*”.¹⁵

Peran serta ini dapat dilakukan melalui pengadaan tenaga pendidik yang berkualitas.

Pasal 11 ayat (1): “Pemerintah dan pemerintah daerah wajib *memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi*”.¹⁶

Peranan pemerintah pusat dan daerah ini diharapkan dapat meningkatkan kualitas pendidikan di tiap-tiap daerah tanpa pengecualian.

Pasal 11 ayat (2): “Pemerintah dan pemerintah daerah *wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun*”.¹⁷

Pengadaan dana pendidikan secara cuma-cuma wajib disediakan pemerintah bagi anak-anak di sekolah dasar dan sekolah tingkat pertama.

Pasal 12 ayat (1) huruf d: “Setiap peserta didik pada setiap satuan pendidikan berhak: d. *Mendapatkan biaya pendidikan*

¹⁴ *Ibid.*, Pasal 8.

¹⁵ *Ibid.*, Pasal 9.

¹⁶ *Ibid.*, Pasal 11 ayat (1).

¹⁷ *Ibid.*, Pasal 11 ayat (2).

bagi mereka yang orang tuanya tidak mampu membiayai pendidikannya".¹⁸

Hal ini dimaksudkan untuk menghapuskan diskriminasi bagi mereka yang kurang mampu membayar segala keperluan sekolah di tingkat dasar dan tingkat lanjutan pertama.

Pasal 12 ayat (2) huruf b: "Setiap peserta didik berkewajiban : b. *Ikut menanggung biaya penyelenggaraan pendidikan, kecuali bagi peserta didik yang dibebaskan dari kewajiban tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku*".¹⁹

Bahwa bagi peserta pendidikan yang tidak mampu dan sedang mengikuti pendidikan dasar maka akan dibebaskan dari segala biaya untuk keperluan sekolah.

Pasal 34 ayat (2): "Pemerintah dan pemerintah daerah *menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya*".²⁰

Bahwa pemerintah pusat dan daerah wajib mengadakan pendidikan tingkat dasar dan tingkat lanjutan pertama tanpa biaya sedikitpun.

Pasal 34 ayat (3): "Wajib belajar merupakan *tanggung jawab Negara yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat*".²¹

Bahwa terselenggaranya pendidikan yang berkualitas bukan merupakan tanggung jawab pemerintahan saja tetapi juga memerlukan peran aktif masyarakat.

Pasal 46 ayat (1): "*Pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat*".²²

Bahwa dengan adanya semangat kebersamaan antara pemerintah dan masyarakat maka diharapkan dapat meminimalkan biaya pendidikan bagi setiap usia wajib belajar.

¹⁸ *Ibid.*, Pasal 12 ayat (1) huruf d.

¹⁹ *Ibid.*, Pasal 12 ayat (2) huruf b.

²⁰ *Ibid.*, Pasal 34 ayat (2).

²¹ *Ibid.*, Pasal 34 ayat (3).

²² *Ibid.*, Pasal 46 ayat (1).

Pasal 46 ayat (2): “Pemerintah dan pemerintah daerah bertanggung jawab menyediakan anggaran pendidikan sebagaimana diatur dalam Pasal 31 ayat (4) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945”.²³

Amanat ini wajib dipenuhi oleh pemerintah karena merupakan hak fundamental yang dimiliki oleh setiap warga negara dan telah digariskan oleh konstitusi.

Pasal 49 ayat (1): “Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah (APBD)”.²⁴

Bahwa pengalokasian dana pendidikan tersebut tercantum dalam konstitusi.

Pasal 56 ayat (1): “Masyarakat berperan dalam peningkatan mutu pelayanan pendidikan yang meliputi perencanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan melalui dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah.”²⁵

Bahwa dengan adanya dewan pendidikan dan komite sekolah ini masyarakat dapat ikut berperan serta dalam proses belajar mengajar.

3. Peraturan Internasional Yang Menjamin Hak Setiap Manusia Untuk Memperoleh Pendidikan

Dari pasal-pasal di atas dapat dibuktikan bila dalam peraturan perundang-undangan negara Indonesia telah mengatur secara rinci mengenai tanggung jawab pemerintah baik di tingkat pusat dan tingkat daerah, tetapi di dalam peraturan Internasional juga dapat kita temukan pasal-pasal yang mengharuskan terselenggaranya sebuah pendidikan secara cuma-cuma, antara lain:

1. Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia

²³ *Ibid.*, Pasal 46 ayat (2).

²⁴ *Ibid.*, Pasal 49 ayat (1).

²⁵ *Ibid.*, Pasal 56 ayat (1).

Pasal 26 ayat (1): “Setiap orang berhak memperoleh pendidikan. *Pendidikan harus dengan cuma-cuma, setidaknya untuk tingkat sekolah rendah dan pendidikan dasar. Pendidikan rendah harus diwajibkan*”. Pendidikan teknik dan kejuruan secara umum harus terbuka bagi semua orang, dan pendidikan tinggi harus dapat dimasuki dengan cara yang sama oleh semua orang, berdasarkan kepantasan.

Bahwa dalam Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia yang dideklarasikan oleh Majelis Umum PBB pada tanggal 10 Desember 1948 ini juga merasa perlu mencantumkan ide pendidikan gratis bagi peserta pendidikan di tingkat rendah dan tingkat dasar, dalam peraturan negara Indonesia yang merupakan usia wajib belajar adalah pendidikan di tingkat dasar tetapi dalam DUHAM tersebut di atas yang dijadikan acuan wajib belajar adalah pendidikan tingkat rendah.

2. Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya

Pasal 13 ayat (1): “Negara-negara peserta kovenan ini *mengakui hak setiap orang atas pendidikan.*” Mereka menyetujui bahwa pendidikan harus diarahkan pada perkembangan kepribadian manusia seutuhnya dan kesadaran akan harga dirinya serta memperkuat penghormatan hak asasi dan kebebasan manusia yang mendasar. Mereka selanjutnya setuju bahwa pendidikan hams *memungkinkan semua orang untuk berpartisipasi secara efektif dalam suatu masyarakat yang bebas*, memajukan saling pengertian, toleransi serta persahabatan antar bangsa dan semua kelompok, ras, etnis atau agama, dan lebih memajukan kegiatan-kegiatan Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk memelihara perdamaian.

Bahwa dalam kovenan yang ditetapkan pada tanggal 16 Desember 1966 dan mulai diberlakukan 3 Januari 1976 ini telah diakui adanya hak-hak bagi setiap orang untuk memperoleh pendidikan dan adanya partisipasi dari masyarakat.

3. Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya

Pasal 13 ayat (2) huruf a: "Negara-negara peserta kovenan ini mengakui bahwa untuk mengupayakan hak itu secara penuh : a. *Pendidikan dasar harus diwajibkan dan tersedia secara cuma-cuma* bagi semua orang".

Bahwa dalam kovenan ini telah dicantumkan upaya pendidikan gratis di tingkat pendidikan dasar. Peraturan internasional yang mengatur tentang pendidikan ini memang ada setelah Indonesia membuat Undang Undang Dasar 1945 jadi sebelum Perserikatan Bangsa-Bangsa mendeklarasikan tentang *Universal Declaratioan of Human Right* atau Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia sebenarnya negara Indonesia telah mempunyai pemikiran sendiri bahwa setiap warga negaranya berhak mendapatkan pendidikan sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 31 ayat (1) dan (2) Undang Undang Dasar 1945 sebelum amandemen.

Dalam perjalanan bangsa Indonesia untuk mengisi kemerdekaan telah terjadi amandemen terhadap Undang Undang Dasar 1945 sebanyak empat kali antara lain:

1. Amandemen pertama (ditetapkan pada tanggal 19 Oktober 1999)
Mengubah Pasal 5 ayat (1), pasal 7, Pasal 9, Pasal 13 ayat (2), Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17 ayat (2) dan (3), Pasal 20 dan Pasal 21.
2. Amandemen kedua (ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 2000)
Mengubah dan/atau menambah pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 19, Pasal 20 ayat (5), Pasal 20A, Pasal 22A, Pasal 22B, Bab IXA, Pasal 25E, Bab X, Pasal 26 ayat (2) dan ayat (3), pasal 27 ayat (3), Bab XA, Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, pasal 28F, pasal 28G, Pasal 281-1, Pasal 28I, Pasal 28J, Bab XII, Pasal 30, Bab XV, Pasal 36A, Pasal 36B, dan Pasal 36C.

3. Amandemen ketiga (ditetapkan pada tanggal 9 November 2001)

Mengubah dan/atau menambah Pasal 1 ayat (2) dan (3), Pasal 3 ayat (1), (3) dan (4), Pasal 6 ayat (1) dan (2), Pasal 6A ayat (1), (2), (3), dan (5), Pasal 7A, Pasal 7B ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), dan (7), Pasal 8 ayat (1) dan (2), Pasal 11 ayat (2) dan (3), Pasal 17 ayat (4), Bab VIIA, Pasal 22C ayat (1), (2), (3) dan (4), Pasal 22D ayat (1), (2), (3), dan (4), Pasal 22D ayat (1), (2), (3), dan (4), Bab VIIB, Pasal 22E ayat (1), (2), (3), (4), (5), dan (6), Pasal 23 ayat (1), (2) dan (3), Pasal 23A, Pasal 23C, Bab VIIIA, Pasal 23E ayat (1), (2), dan (3), Pasal 23F ayat (1) dan (2), Pasal 23G ayat (1) dan (2), Pasal 24 ayat (1) dan (2), Pasal 24A ayat (1), (2), (3), (4), dan (5), Pasal 24B ayat (1), (2), (3), dan (4), Pasal 24C ayat (1), (2), (3), (4), (5), dan (6).

4. Amandemen keempat (ditetapkan tanggal 10 Agustus 2002)

Pengubahan dan/atau penambahan Pasal 2 ayat (1), Pasal 6A ayat (4), Pasal 8 ayat (3), Pasal 11 ayat (1), Pasal 16, Pasal 23B, Pasal 23D, Pasal 24 ayat (3), Bab XIII, *Pasal 31 ayat (1), (2), (3), (4), dan (5)*, Pasal 32 ayat (1) dan (2), Bab XIV, Pasal 33 ayat (4) dan (5), Pasal 34 ayat (1), (2), (3), dan (4), Pasal 37 ayat (1), (2), (3), (4) dan (5), Aturan Peralihan Pasal I, II dan III, Aturan Tambahan Pasal I dan II.

Pada amandemen yang keempat inilah terjadi perubahan dan penambahan pasal dan ayat mengenai pendidikan, dimana seperti ditulis di atas penambahan ketentuan dalam konstitusi ini menimbulkan kewajiban dasar bagi negara untuk memenuhinya karena hak warga negara untuk memperoleh pendidikan adalah hak fundamental yang bersifat nasional sehingga negara berhak menentukan kebijakan tanpa tekanan ataupun intervensi dari pihak luar.

Selain hak fundamental yang dimiliki rakyat Indonesia untuk memperoleh pendidikan dasar, maka sebagai anggota PBB maka negara Indonesia tidak bisa lepas dari segala kewajibannya untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan yang dibuat oleh PBB, antara lain dengan telah diratifikasinya dua kovenan internasional yang mengatur tentang hak-hak sipil dan politik serta hak-hak ekonomi,

sosial dan budaya. Tentu saja hal ini semakin memberikan penekanan pada pemerintah untuk dapat melaksanakan ketentuan yang ada dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia dan dua kovenan internasional tersebut diatas.

Perlunya dipahami pengertian “universal” dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (*The Universal Declaration of Human Right*), sifat universal dari deklarasi tersebut nampak dari perumusannya yaitu :

- a. Semua artikel dalam deklarasi tersebut senantiasa dimulai dengan kata-kata yang mengandung makna universal seperti: everyone, no one, men, women;
- b. Validitasnya tidak terbatas pada negara tertentu (lihat art. 2.2);
- c. Deklarasi tersebut tidak hanya merupakan seruan kepada bangsa-bangsa tetapi kepada setiap individu dan setiap lembaga masyarakat;
- d. Organ PBB dalam mempertahankan hak-hak asasi manusia demi terciptanya perdamaian dan keamanan dunia tidak hanya terbatas pada negara-negara anggota PBB (par. 6 art. 2).²⁶

NEGARA DAN KEWAJIBANNYA DALAM PEMENUHAN HAK ATAS PENDIDIKAN DASAR

Dalam kehidupan suatu negara pendidikan memegang peranan utama untuk menjamin kelangsungan hidup bangsa dan negara, karena pendidikan merupakan wahana untuk meningkatkan dan mengembangkan kualitas sumber daya manusia. Atas hal tersebut maka pengaturan hak-hak warga atas pendidikan diatur dalam konstitusi sebagai bentuk jaminan kepastian hukum dan wujud pengakuan negara terhadap hak-hak warga negaranya. Dalam proses penyelenggaraan pendidikan di Indonesia, kewajiban negara dalam pemenuhan hak atas pendidikan dasar tersebut diatur dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan beberapa peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan pemenuhan hak atas pendidikan dasar.

²⁶ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, cet. 1 (Surabaya: Bina Emu, 1987) hlm. 56-57.

Meski pemerintah telah melaksanakan berbagai macam upaya dengan memberikan kesempatan dan menjamin kelangsungan pendidikan misalnya melalui pemberian bantuan minimal siswa, namun kenyataannya anak angka putus sekolah tetap tinggi dan mencemaskan. Berdasarkan data pokok pendidikan tahun 2004/2005 saja, menurut Dinas Pendidikan Surabaya, bahwa untuk Angka Partisipasi Murni (APM) pendidikan untuk tingkat Sekolah Dasar (SD) mencapai 90,99 % (sembilan puluh sembilan persen). Hal ini berarti masih ada 9,01 % (sembilan koma nol satu persen) anak usia Sekolah Dasar (SD) di Surabaya yang tidak bisa sekolah, dan jika dihitung dengan persentase APM jumlahnya mencapai 26.000 (dua puluh enam ribu) anak. Sedangkan Angka Partisipasi Murni (APM) pendidikan untuk tingkat Sekolah Menengah Pertama (SMP) ini mencapai 79,18 (tujuh puluh sembilan koma delapan belas persen). Hal ini berarti masih ada 20,82 % (dua puluh koma delapan puluh dua persen) anak usia Sekolah Menengah Pertama (SMP) di Surabaya yang tidak bisa sekolah, dan apabila dihitung dengan persentase APM jumlahnya mencapai 28.000 (dua puluh delapan ribu) anak.²⁷

Tingginya angka putus sekolah untuk tingkat Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Pertama dimaksud dikarenakan faktor ekonomi, hal mana dikarenakan banyaknya orang tua yang tidak mempunyai biaya untuk menyekolahkan anaknya, selain itu banyaknya masyarakat yang pola pikirnya kurang maju mereka lebih mementingkan bagaimana bisa mendapatkan penghidupan yang layak dibanding memberikan pendidikan bagi putra-putrinya.²⁸ Potret kegagalan pemerintah dalam proses penyelenggaraan pendidikan dasar yakni dengan masih tingginya angka putus sekolah tersebut bukanlah semata-mata kurang siapnya masyarakat dalam menyukseskan program wajib belajar.

²⁷ Catatan : Angka Partisipasi Murni (APM) dihitung berdasar perbandingan siswa sekolah dengan jumlah anak usia sekolah di sebuah kota. Aris Imam Masyhudi, *Tingkat Partisipasi Pendidikan SD dan SMP di Surabaya, Tinggi Jumlah Siswa tak Sekolah*, Jawa Pos, Selasa, 11 Oktober 2005.

²⁸ *Ibid.*

Tidak dapat dipungkiri masyarakat Indonesia dengan laju pembangunannya saat ini masih menghadapi permasalahan pendidikan yang rumit, terutama yang berkaitan dengan kualitas, relevansi atau efisiensi eksternal, elitisme, dan manajemen.²⁹

1. Kualitas Pendidikan

Sangat sulit untuk menentukan karakteristik atau ukuran yang digunakan untuk mengukur kualitas pendidikan. Adapun beberapa indikator yang penting adalah mutu guru yang masih rendah pada semua jenjang pendidikan, selain itu alat-alat bantu proses belajar-mengajar. Hal ini sangat bergantung pada alokasi dana bagi pendidikan dari Anggaran Pendidikan Belanja Negara (APBN).

2. Relevansi Pendidikan

Suatu sistem pendidikan diukur antara lain dari keberhasilan sistem itu dalam memasok tenaga-tenaga terampil dalam jumlah yang memadai bagi kebutuhankebutuhan sektor-sektor pembangunan. Hal ini berdasarkan fakta yang ada keadaan lulusan pendidikan kita menunjukkan gejala yang semakin mengkhawatirkan dengan semakin besarnya pengangguran, sehingga masalah tidak relevannya pendidikan kita juga didukung dengan isi kurikulum yang tidak sesuai dengan perkembangan ekonomi dan kemajuan IPTEK.

3. Elitisme

Adapun maksud dari elitisme dalam pendidikan ini adalah kecenderungan penyelenggaraan pendidikan oleh pemerintah yang menguntungkan kelompok masyarakat yang mampu.³⁰ Hal ini perlu disadari bahwa semakin besar biaya pendidikan akan memperlebar kesenjangan dan diskriminasi dalam proses penyelenggaraan pendidikan di Indonesia.

5. Manajemen Pendidikan.

Seiring dengan berjalannya waktu pendidikan telah menjadi suatu industri, untuk itu harus dikelola secara profesional.

²⁹ Prof. Dr. H.A.R. Tilaar, M. Sc.Ed., Manajemen Pendidikan Nasional, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 1999.

³⁰ Prof. Dr. H.A.R. Tilaar, M. Sc.Ed., Loc. Cit.

Ketiadaan tenaga-tenaga manager pendidikan profesional mengharuskan kita mengadakan terobosan-terobosan untuk membawa pendidikan itu sejalan dengan langkah-langkah pendidikan yang semakin cepat.²⁸

Keempat point di atas merupakan kendala utama dalam proses penyelenggaraan pendidikan di Indonesia, untuk itu perlu adanya upaya lebih lanjut dari pemerintah untuk mengatasi dan mengantisipasi kendala-kendala dimaksud.

Sebenarnya jika ditelusuri upaya pemerintah untuk mengatasi kendala-kendala yang disebut diatas, salah satunya adalah dengan telah disusunnya rencana strategis Depdiknas 2005-2009 yang dinilai telah mengakomodasikan keinginan dan aspirasi warga negara dalam dunia pendidikan, yakni dengan memilah jalur pendidikan menjadi 2 (dua) jalur pendidikan formal mandiri dan jalur pendidikan formal standar. Adapun jalur pendidikan formal mandiri diperuntukkan bagi warga negara yang mampu baik secara ekonomi maupun kemampuan akademik, dan pendidikan dipandang sebagai investasi sehingga akan memacu siswa untuk berkompetisi, yang penerapan jalur pendidikan tersebut pada sekolah umum. Sedangkan jalur pendidikan formal standar diperuntukkan bagi warga negara yang kurang mampu ekonomi maupun kemampuan akademik biasa-biasa saja, dan pendidikan diarahkan untuk membekali siswa berbagai keterampilan sehingga siap mencari kerja, penerapannya pada sekolah kejuruan.³¹

Namun demikian menurut Direktur *Eksekutif Institute for Education Reform*, Utomo Dananjaya, pembagian jalur pendidikan ini justru potret kemunduran bangsa yang akan membuat jurang pemisah antara sekolah kaya dan sekolah miskin semakin lebar, padahal pendidikan yang berkeadilan dan demokratis tidak membedakan pelayanan secara ekonomi, agama, ataupun ras.²²

Sementara Prof. Dr. Dachnell Kammars, Guru Besar Manajemen Pendidikan Pasca Sarjana Universitas Indonesia memberikan sebuah solusi yakni konsep pemisahan sistem pendidikan sebaiknya disesuaikan dengan kondisi penghasilan orang tuanya, sekolah

³¹ Widaningsih, *Kontroversi Pemisahan Pendidikan atas Dasar Ekonomi – Akademik, Simbol Keadilan atau Diskriminasi*, Jawa Pos, Kamis, 14 Maret 2005.

boleh sama, namun yang berbeda sistem pembayaran SPP-nya. Misalnya dibagi dalam 5 (lima) kelompok, kelompok I ditujukan bagi siswa yang orang tuanya tidak mampu, kelompok 2 untuk yang berpenghasilan sedang, dan seterusnya, dan siswa membayar SPP secara progresif sesuai kelasnya masing-masing, namun sekolah tetap memberikan kesempatan yang sama bagi siswa yang tidak mampu tetapi kemampuan IQ-nya tinggi untuk tetap bersekolah ditempat tersebut.³² Pelaksanaan konsep sebagaimana tersebut di atas harus transparan dan dapat dipahami dulu oleh masyarakat karena kesenjangan ekonomi rakyat Indonesia saat ini masih cukup tinggi, oleh karenanya pemerintah harus hati-hati dan selektif dalam mempertimbangkan faktor-faktor psikologis dan faktor sosial dari masyarakat itu sendiri dalam menjalankan rencana strategis tersebut.

KEWAJIBAN NEGARA DALAM PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN DASAR

Negara dapat diartikan sebagai asosiasi manusia yang bekerjasama untuk mencapai tujuan bersama. Sedangkan tujuan negara adalah menciptakan kebahagiaan bagi rakyatnya (*bonum publicum, common good, common weal*). Menurut Harold J. Laski, tujuan negara adalah menciptakan keadaan dimana rakyatnya dapat mencapai terkabulnya keinginan-keinginan secara maksimal (*creation of those conditions under which the members of the state may attain the maximum satisfaction of their desires*).³³

Melalui pembukaan UUD 1945, bangsa Indonesia menyatakan cita-cita (tujuan) luhurnya untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang mampu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, bahkan turut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Untuk menilai implementasi dari tujuan luhur di atas, tampaknya kita perlu melihat kembali ide-ide luhur yang telah

³² *Ibid.*

³³ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1996), hal. 45.

dicetuskan oleh Bapak Pendidikan Indonesia, Ki Hadjar Dewantara. Beliau yang secara intens (baru) menggeluti dunia pendidikan ketika dalam masa pembuangannya di negeri Belanda (1913-1919), tidak hanya mengetengahkan sistem “Among” dengan trilogi kepemimpinannya sebagai konsepsi pendidikan di Indonesia, yaitu, *Ing ngarsa sung tuladha, Ing madya mangun karsa, Tutwuri handayani*.³⁴ (yang dalam bahasa Indonesia mempunyai pengertian bahwa pada saat di depan menjadi pemimpin atau teladan, dan pada saat bersama dengan anak didik mampu membangun prakarsa, namun pada saat sudah tidak memimpin mampu memberikan dorongan atau semangat).

Beliau juga memperkenalkan konsepsi “Tri Pusat Pendidikan” sebagai dasar awal bagi tanggung jawab penyelenggaraan pendidikan.³⁵ Tri pusat ini terdiri dari orang tua, sekolah dan masyarakat. Pada masanya, konsepsi ini terasa tepat, namun semenjak negara kesatuan republik Indonesia ini berdiri, apalagi ketika krisis ekonomi melanda, peran dan tanggung jawab negara sama sekali tidak bisadielakkan, bahkan menempati posisi terdepan sebagai pihak yang paling bertanggung jawab atas maju-mundurnya pendidikan di tanah air, berkat otoritas yang dimilikinya.

Negara menurut Roger H. Soltau adalah alat (*agency*) atau wewenang (*authority*) yang mengatur atau mengendalikan persoalan-persoalan bersama atas nama rakyat (*the state is an agency or authority managing or controlling these (common) affairs on behalf of and in the name of the community*).³⁶

Negara menjadi pihak yang paling bertanggung jawab, karena berdasarkan sifatsifatnya yang khusus, antara lain : *Memaksa, Memonopoli dan Mencakup semua*, negara menjadi satu-satunya “organisasi” yang berdaulat, yang berhak mengatur dan memaksakan kebijakan serta berbagai produk peraturan, atas nama masyarakat.

³⁴ Ki Gunawan, Memaknai Pemikiran Ki Hadjar Dewantara tentang Pendidikan, lihat: KOMPAS, 21 Juli 2003.

³⁵ H. Syauckani HR., Titik Temu dalam Dunia Pendidikan (Tanggung Jawab Pemerintah, Pendidik, Masyarakat & Keluarga dalam Membangun Bangsa) , (Jakarta: Nuansa Madani, 2002), hal. ix.

³⁶ *Op. cit.*, Miriam Budiardjo, hal. 39.

Berkat kekuasaan yang dimilikinya, negara memiliki otoritas untuk mendesakkan terciptanya perlindungan hukum terhadap hak-hak asasi setiap warga negara, khususnya untuk mengenyam pendidikan.

Adapun ketentuan yang mengatur tanggung jawab pemerintah dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yakni :

- Pasal 11 Ayat (2) : “ Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun.”
- Pasal 34 ayat (2) : “ Pemerintah dan pemerintah daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya.”
- Pasal 34 ayat (3) : “ Wajib belajar merupakan tanggung jawab negara yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.”
- Pasal 34 ayat (4) : “Ketentuan mengenai wajib belajar sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.”
- Pasal 46 Ayat (1 : “Pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat. “
- Penjelasan Pasal 46 ayat (1) :
Sumber pendanaan pendidikan dari pemerintah meliputi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dan sumber pendanaan pendidikan dari masyarakat mencakup antara lain sumbangan pendidikan, hibah, wakaf, zakat, pembayaran nazar, pinjaman, sumbangan perusahaan, keringanan, dan penghapusan pajak untuk pendidikan, dan lain-lain penerimaan yang sah.
- Pasal 46 Ayat (3) : “ Ketentuan mengenai tanggung jawab pendanaan pendidikan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.”

- Pasal 47 Ayat (2): “ Pemerintah, pemerintah Daerah, dan masyarakat mengerahkan sumber daya yang ada sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”
- Pasal 47 Ayat (3): “ Ketentuan mengenai sumber pendanaan pendidikan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.”

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas proses penyelenggaraan pendidikan dasar merupakan tanggung jawab bersama antara Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat. Pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat. Dalam hal ini sumber pendanaan pendidikan dari pemerintah meliputi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dan sumber pendanaan pendidikan dari masyarakat mencakup antara lain sumbangan pendidikan, hibah, wakaf, zakat, pembayaran nazar, pinjaman, sumbangan perusahaan, keringanan, dan penghapusan pajak untuk pendidikan, dan lain-lain penerimaan yang sah.

Mengenai pembiayaan pendidikan, dengan telah ditetapkannya Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan dibentuk suatu standar pembiayaan yang mengatur komponen dan besarnya biaya operasi satuan pendidikan yang berlaku selama satu tahun. Hal ini diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan, yakni:

- Pasal 1 angka (10): “Standar pembiayaan adalah standar yang mengatur komponen dan besarnya biaya operasi satuan pendidikan yang berlaku selama satu tahun.”
- Pasal 1 angka (12): “Biaya operasi satuan pendidikan adalah bagian dari dana pendidikan yang diperlukan untuk membiayai kegiatan operasi satuan pendidikan agar dapat berlangsungnya kegiatan pendidikan yang sesuai standar nasional pendidikan secara teratur dan berkelanjutan. “
- Pasal 62 ayat (1): “Pembiayaan pendidikan terdiri atas biaya investasi, biaya perasi, dan biaya personal..”
- Pasal 62 ayat (2): “Biaya investasi satuan pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi biaya penyediaan sarana dan

prasarana, pengembangan sumber daya manusia, dan modal kerja tetap.”

- Pasal 62 ayat (3): “Biaya personal sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi biaya pendidikan yang harus dikeluarkan oleh peserta didik untuk bisa mengikuti proses pembelajaran secara teratur dan berkelanjutan. “
- Penjelasan Pasal 62 ayat (3).
“Yang termasuk biaya personal peserta didik antara lain pakaian, transpor, buku pribadi, konsumsi, akomodasi, dan biaya pribadi lainnya.”
- Pasal 62 ayat (4):
`Biaya operasi satuan pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. Gaji pendidik dan tenaga kependidikan serta segala tunjangan yang melekat pada gaji.
 - b. Bahan atau peralatan pendidikan habis pakai, dan
 - c. Biaya operasi pendidikan tidak langsung yang berupa daya, air, jasa telekomunikasi, pemeliharaan sarana dan prasarana, uang lembur, transportasi, konsumsi, pajak, asuransi, dan lain sebagainya.”
- Pasal 62 ayat (5): “Standar biaya operasi satuan pendidikan ditetapkan dengan Peraturan Menteri berdasarkan usulan BSNP.

Berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan, standar pembiayaan pendidikan akan menjadi acuan yang bersifat mengikat seluruh institusi pendidikan dari Sekolah Dasar (SD) hingga Sekolah Menengah Atas (SMA), baik negeri maupun swasta. Dalam hal ini pembiayaan pendidikan terdiri atas biaya investasi, biaya operasi, dan biaya personal. Untuk biaya investasi satuan pendidikan meliputi biaya penyediaan sarana dan prasarana, pengembangan sumber daya manusia, dan modal kerja tetap. Dalam hal ini biaya personal meliputi biaya pendidikan yang harus dikeluarkan oleh peserta didik untuk bisa mengikuti proses pembelajaran secara teratur dan berkelanjutan, sedangkan biaya operasi satuan pendidikan meliputi : gaji pendidik dan tenaga kependidikan serta

segala tunjangan yang melekat pada gaji, bahan atau peralatan pendidikan habis pakai, dan biaya operasi pendidikan tidak langsung yang berupa daya, air, jasa telekomunikasi, pemeliharaan sarana dan prasarana, uang lembur, transportasi, konsumsi, pajak, asuransi, dan lain sebagainya.

Berdasarkan fakta yang ada setiap pergantian tahun ajaran baru selalu diwarnai kebingungan orang tua siswa, halmana dikarenakan sekolah menaikkan atau memberlakukan pungutan baru yang dari tahun ke tahun selalu berubah, mulai dari uang gedung, biaya buku, seragam, registrasi, OSIS, ekstrakurikuler hingga biaya kursus yang diwajibkan ke siswa. Nilai pungutan itupun tidak sedikit dari ratusan ribu hingga jutaan rupiah.³⁷

Menurut Bambang Sudibyo, Menteri Pendidikan Nasional, mengakui bahwa Pemerintah Pusat tidak punya kewenangan untuk membatasi pungutan sekolah. Menurutnya kebijakan tersebut sudah menjadi wewenang Pemerintah di tingkat Kabupaten atau Kota dan telah didesentralisasikan.³⁸

Adapun kebijakan Depdiknas tentang pungutan sekolah, yakni:

- Desentralisasi, yakni diserahkan kepada Pemerintah Daerah setempat untuk mengaturnya.
- Pemerintah akan mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) tentang Pengelolaan dan Pendanaan Pendidikan.
- Badan Standar Nasional Pendidikan (BSNP) juga akan merilis standar pembiayaan pendidikan.
- Pemerintah Daerah, Dewan Pendidikan, dan Komite Sekolah diharapkan mendesak setiap sekolah untuk melakukan audit dalam menjamin akuntabilitas penggalangan dan penggunaan dana.

Berdasarkan fakta tersebut sekolah tidak bisa disalahkan karena sekolah mempunyai kewajiban untuk memenuhi Standar Pelayanan Minimal (SPM), namun perangkat untuk memenuhi

³⁷ Tomy C. Gutomo, Ketika Pemerintah Belum mampu menghapus Pungutan Kepada Siswa, Wujudkan Transparansi Biaya Sekolah, Jawa Pos, Kamis, 28 Juli 2005.

³⁸ *Ibid.*

Standar Pelayanan Minimal (SPM) tentunya membutuhkan biaya yang tidak sedikit, padahal ketersediaan dana oleh Pemerintah sangat terbatas.

Kondisi demikian inilah yang membuat sekolah berada pada posisi dilematis, karena pada satu sisi Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, menyatakan bahwa pendidikan menjadi tanggung jawab bersama pemerintah pusat, pemerintah daerah, orang tua dan masyarakat, dengan dasar tersebut sekolah memiliki alasan untuk memberlakukan pungutan kepada parasiswa. Atas hal tersebut pemerintah hanya bisa mendorong dilakukannya pengawasan kepada sekolah-sekolah, yakni dengan mengoptimalkan peran Komite Sekolah dan Dewan Pendidikan. Pemerintah Kabupaten atau Kota bersama dengan Dewan Pendidikan harus bisa mendesak kebijakan wajib audit bagi sekolah-sekolah sebagai pertanggungjawaban kepada publik.

Berkaitan dengan siswa yang tidak mampu, Pemerintah Daerah bisa menggalang atau menampung aspirasi masyarakat agar membantu pengadaan buku kepada satuan pendidikan. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (3) Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 11 Tahun 2005 tentang Buku Teks Pelajaran menyatakan bahwa: "Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan/atau masyarakat dapat membantu pengadaan buku teks pelajaran kepada satuan pendidikan dalam bentuk hibah uang/subsidi."

Dalam proses penyelenggaraan pendidikan dasar pemerintah juga mengadakan program dana BOS (Bantuan Operasional Sekolah) untuk SD dan SMP, serta Bantuan Khusus Murid (BKM) bagi murid SMA sebagai kompensasi atas kenaikan BBM (Bahan Bakar Minyak) dalam bidang pendidikan tidak akan diberikan langsung kepada siswa, namun dikelola oleh sekolah untuk membiayai kebutuhan tiap siswa selama menempuh proses pembelajaran. Ada sekitar 7 (tujuh) item biaya yang sumber dananya bisa diambilkan dari dana BOS/BKM, yakni pos biaya formulir pendaftaran, buku pelajaran, ujian sekolah, pembelian alat tulis kantor, biaya perawatan fasilitas sekolah ringan, honor

guru berstatus honorer, plus bantuan biaya transportasi untuk siswa miskin.³⁹

Besarnya dana BOS (Bantuan Operasional Sekolah) untuk tahun 2005 adalah sekitar 6,27 Triliun, rencananya dana tersebut sepenuhnya diberikan kepada siswa-siswi Madrasah Ibtidaiyah/ SD serta Madrasah Tsanawiyah/SMP di seluruh Indonesia, dengan rincian setiap siswa Madrasah Ibtidaiyah/SD akan mendapatkan sumbangan 235 ribu rupiah pertahun, sementara untuk Madrasah Tsanawiyah/SMP akan mendapatkan bantuan 324.500 ribu rupiah pertahun.⁴⁰

Terdapat tiga celah yang yang dapat memicu misalokasi dan penyelewengan dalam mekanisme penyaluran dana BOS (Bantuan Operasional Sekolah). Pertama, pengelolaan dana tidak terserap. Penetapan anggaran yang merujuk pada *unit cost* persiswa memungkinkan adanya selisih antara usulan dalam daftar isian penggunaan anggaran BOS (Bantuan Operasional Sekolah) dengan jumlah rill siswa yang berhak menerima bantuan. Kedua, buruknya database kelompok Madrasah Salafiyah setara SD atau SMP, data tersebut hanya *nice of the paper*, tetapi tidak sesuai realitas di lapangan, kondisi ini akan membuka peluang terjadinya misalokasi anggaran. Ketiga, pemanfaatan dana oleh sekolah. Banyaknya kasus pemanfaatan dana yang tidak sesuai dengan ketentuan dalam program subsidi biaya minimal pendidikan (SBMP) dan program subsidi lainnya di masa lalu cukup menjadi bukti bahwa model pengawasan konvensional tidak cukup efektif untuk mencegah penyalahgunaan dana.⁴¹

Menurut Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Jawa Timur, beberapa upaya telah disiapkan untuk mengantisipasi penyalahgunaan jalannya operasional dana BOS (Bantuan Operasional Sekolah), yakni dengan membentuk tim yang akan mengawasi jalannya penggunaan dana BOS (Bantuan Operasional

³⁹ Aris Imam Masyhudi, Melihat Penggunaan Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) di Surabaya, Bermunculan Indikasi Penyimpangan, Jawa Pos, Kamis, 15 September 2005.

⁴⁰ Ilham Mundzir, Monitoring dari Komite Sekolah, Jawa Pos, Selasa, 27 September 2005.

⁴¹ Nurhidayat, Titik Rawan Kebocoran BOS, Jawa Pos, 12 September 2005.

Sekolah)/BKM (Bantuan Khusus Murid) ke masing-masing sekolah, yang melibatkan beberapa unsur, yakni Bawasko, Dewan Pendidikan, dan beberapa elemen lainnya. Adapun upaya lainnya membuat layanan pengaduan yang namanya kotak Pos 33 SBY, membuat *questionnaire* berkaitan dengan penggunaan dana BOS (Bantuan Operasional Sekolah) yang harus diisi oleh pihak sekolah dan diharuskan mencantumkan rencana penggunaan dana BOS (Bantuan Operasional Sekolah) yang sudah disusun sebelumnya, dari jawaban tersebut kemudian dicek kebenarannya apakah telah sesuai dengan rencana. Upaya terakhir adalah meminta semua sekolah untuk menyetorkan RAPBS (Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah) setiap satu tahunnya karena RAPBS (Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah) ini akan dijadikan dasar penilaian transparansi penggunaan dana BOSBKM.⁴²

Instrumen pengawasan yang efektif, efisien, berkelanjutan, dan partisipatif dapat dijalankan dengan merevitalisasi peran komite sekolah. Dalam Kepmendiknas No. 044/U/2002 mengatur bahwa Komite Sekolah mempunyai peran sebagai pemberi pertimbangan (*advisory agency*) dalam penentuan dan pelaksanaan kebijaksanaan pendidikan, sebagai pendukung (*supporting agency*) baik yang berwujud finansial, pemikiran maupun tenaga dalam penyelenggaraan pendidikan, sebagai pengontrol (*controlling agency*) dalam rangka transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan dan keluaran pendidikan, sebagai mediator antara pemerintah (eksekutif) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) (legislatif) dengan masyarakat.⁴³

Dalam konteks BOS (Bantuan Operasional Sekolah), revitalisasi peran komite sekolah akan menggunakan cara yang efektif dan partisipatif untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan BOS (Bantuan Operasional Sekolah). Langkah yang sama perlu dilakukan Dewan Pendidikan atau DPRD terhadap Dinas Pendidikan, Dinas Pendidikan harus bersedia mengumumkan dana yang turun serta dan yang terserap dan tidak

⁴² Aris Imam Masyhudi, loc.cit.

⁴³ *Ibid.*

terserap untuk setiap sekolah, dengan menggunakan media papan pengumuman yang bisa diakses publik atau *website* pemerintah daerah setempat.⁴⁴

KESIMPULAN

Hak untuk memperoleh pendidikan dasar adalah hak setiap warga negara sebagaimana diatur dalam konstitusi, dan pemenuhan terhadap hak tersebut adalah penghargaan besar bagi hak asasi manusia. Untuk itu sudah sepatutnya pemerintah konsekuen dan konsisten dalam mengalokasikan anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) serta dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagaimana diamanatkan konstitusi. Namun bila hak untuk memperoleh pendidikan dasar tersebut tidak terpenuhi maka akan menambah panjang deretan kebodohan di tanah air. Perlu kita pahami bahwa kebodohan adalah sumber penindasan bagi umat manusia, jika sampai dengan saat ini negara tidak melaksanakan kewajibannya dalam memenuhi hak warga negaranya untuk memperoleh pendidikan dasar, maka negara telah melakukan pelanggaran terhadap hak asasi manusia dan pelanggaran konstitusi.

Indonesia merupakan negara hukum yang telah menjamin dan mengatur upaya perlindungan hukum terhadap hak atas pendidikan dasar bagi warga negara Indonesia yang berumur 7 tahun s/d 15 tahun. Bahwa meskipun negara Indonesia telah menyatakan perlunya hak untuk mendapatkan pendidikan (walaupun belum menjadi keharusan) sebelum ada peraturan internasional tetapi dengan mengacu pada beberapa pengaturan internasional tersebut maka negara Indonesia akan termotivasi dan berusaha mentaati peraturan internasional tersebut.

Semangat untuk mengadakan pendidikan di tingkat dasar secara cuma-cuma sebetulnya sudah dilakukan sejak 10 Agustus 2002, yaitu dengan adanya amandemen ke-4 UUD 1945, selanjutnya ditindak lanjuti dengan Undang-undang organik tentang Sistem Pendidikan Nasional No. 20 tahun 2003. Selain itu Undang-undang

⁴⁴ *Ibid.*

No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia juga memberikan perlindungan hukum bagi warga negara Indonesia untuk dapat memperoleh pendidikan walaupun belum secara tegas dan tersurat mengatur pendidikan gratis di tingkat dasar.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku/ Harian/Surat Kabar

Budiardjo, Miriam. 1996. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Gutomo, Tomy C. Ketika Pemerintah Belum mampu menghapus Pungutan Kepada Siswa, Wujudkan Transparansi Biaya Sekolah, Jawa Pos, Kamis, 28 Juli 2005.

Ki Gunawan, Memaknai Pemikiran Ki Hadjar Dewantara tentang Pendidikan, lihat: KOMPAS, 21 Juli 2003.

Masyhudi, Aris Imam. *Tingkat Partisipasi Pendidikan SD dan SMP di Surabaya, Tinggi Jumlah Siswa tak Sekolah*, Jawa Pos, Selasa, 11 Oktober 2005.

----- Melihat Penggunaan Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) di Surabaya, Bermunculan Indikasi Penyimpangan, Jawa Pos, Kamis, 15 September 2005.

Mundzir, Ilham. *Monitoring dari Komite Sekolah*, Jawa Pos, Selasa, 27 September 2005.

Nurhidayat, Titik Rawan Kebocoran BOS, Jawa Pos, 12 September 2005.

Noe. *Kebijakan Pemerintah Menuju Pendidikan Gratis Tepati Janji di Tengah Impitan Utang*, Jawa Pos, Kamis, 21 Juli 2005.

Syaukani HR., H. 2002. *Titik Temu dalam Dunia Pendidikan (Tanggung Jawab Pemerintah, Pendidik, Masyarakat & Keluarga dalam Membangun Bangsa)*, Jakarta: Nuansa Madani.

Tilaar, H.A.R. 1999. *Manajemen Pendidikan Nasional*, Bandung, PT. Remaja Rosdakarya.

Widaningsih, *Kontroversi Pemisahan Pendidikan atas Dasar Ekonomi – Akademik, Simbol Keadilan atau Diskriminasi*, Jawa Pos, Kamis, 14 Maret 2005.

B. Peraturan Perundang-Undangan

Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945, Perubahan I, Perubahan II, Perubahan III, Perubahan IV.*

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, LN No. 78, TLN 4301.

Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945.Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, LN No. 165, TLN No.3886.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, LN No. 78, TLN 4301.