

SKRIPSI

PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP HAK WARGA NEGARA UNTUK MEMPEROLEH PENDIDIKAN YANG BERMUTU DAN TANPA DISKRIMINASI

**(Studi Kasus pada Pelaksanaan Wajib Belajar Pendidikan Dasar
dan Pendidikan Menengah)**



Disusun Oleh :

WIWIK BUDI WASITO

030015087

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA**

2005

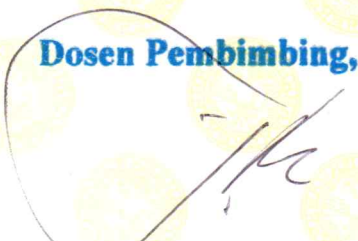
**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP HAK WARGA NEGARA
UNTUK MEMPEROLEH PENDIDIKAN YANG BERMUTU DAN TANPA
DISKRIMINASI**

**(Studi Kasus pada Pelaksanaan Wajib Belajar pendidikan dasar
dan Pendidikan menengah)**

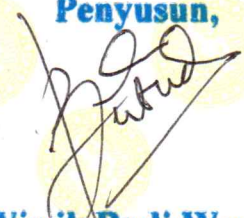
SKRIPSI

**Diajukan Untuk Melengkapi Tugas dan memenuhi Syarat
Untuk Mencapai Gelar Sarjana Hukum**

Dosen Pembimbing,


Sukardi, S.H., M.H.
NIP. 131 855 885

Penyusun,


Wiwik Budi Wasito
NIM. 0300 150 87

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS AIRLANGGA
2005**

...
...
...

...
...

...

...
...

...

...

...

...

...

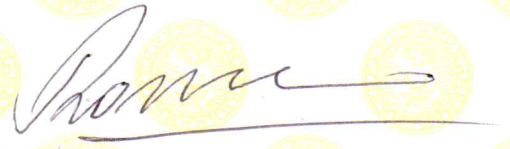
Skripsi ini telah diuji dan dipertahankan di hadapan tim Penguji

Pada hari Selasa, 2 Agustus 2005, jam 12.00 WIB

Panitia Penguji Skripsi :

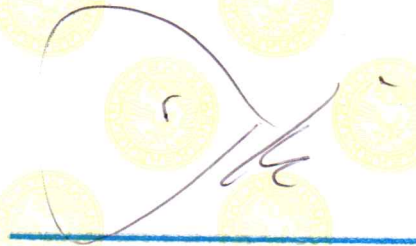
Ketua :

1) Hj. Romlah Sartono, S.H., M.S.



Anggota :

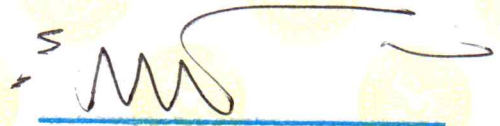
2) Sukardi, S.H., M.H.



3) Endang Sayekti, S.H., M.Hum.



4) Emanuel Sujatmoko, S.H., M.S.



... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

Persembahan bagi Papa (Alm.)

Buat Mama, ini kado ulang tahunnya.

KATA PENGANTAR

“Sabar, jujur, rendah hati, murah hati dan bijaksana. Itu kunci segala ilmu pangkal jaya.”
(Baba Gendu, *KOMPAS*, 6/7/2005)

Penulisan skripsi ini terinspirasi dari realita sosial di masyarakat yang dihadapi sendiri oleh penulis. Berawal dari perbincangan *rasan-rasan* ringan antara penulis dengan Ibunda di siang bolong, di ruang keluarga. Ibunda bercerita bahwa ada tetangga kami, Yulis namanya, seorang gadis belia yatim piatu, terpaksa harus bersekolah di sekolah swasta dengan kualitas “seadanya” akibat ketiadaan biaya. Beruntung, dia masih bisa bersekolah berkat adanya uluran tangan dari seorang tetangga yang dermawan di kampung kami.

Seharusnya, dengan kecerdasan yang dia miliki, yang ditunjukkannya melalui nilai rata-rata ujian akhir nasional di atas rata-rata pada saat SD, memungkinkannya untuk memasuki SMP negeri yang terbilang favorit (bermutu) di wilayah kecamatan kami. Namun sayang, karena ketiadaan biaya dia harus rela bersekolah di sekolah yang “seadanya”. Sehingga, kemungkinan besar, potensi yang ada dalam dirinya akan semakin sulit dikembangkan, karena belum-belum dia sudah terhimpit oleh minimnya fasilitas dan kesempatan.

Mendengar cerita dari Ibunda dan setelah mendengarkan penuturan langsung darinya, penulis menjadi geram sekaligus gemas dengan kondisi pendidikan di tanah air yang – hampir – sama sekali tidak manusiawi.

Selama hampir lima tahun berkulat dengan buku dan perundang-undangan di fakultas hukum ini, penulis selalu diajari oleh sebagian besar para pengajar

bahwa negara kita adalah negara yang demokratis, yang menghormati hak asasi manusia, dan mengedepankan supremasi hukum (baca: undang-undang). Bahkan acap kali dalam perkuliahan kami diharuskan lebih banyak belajar undang-undang dari pada hukum itu sendiri.

Ketika penulis belajar sembari membaca UUD 1945 dan UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, disitu tertera bahwa – pada intinya – pemerintah berkewajiban memberi kesempatan bagi setiap warga negara untuk mengenyam pendidikan bermutu dan tanpa diskriminasi.

Dalam perundang-undangan tersebut dituliskan pula, pemerintah berkewajiban membiayai pendidikan tersebut, terutama wajib belajar pendidikan dasar. Tetapi pada faktanya, semua hanya omong kosong belaka. Pemerintah bahkan tidak pernah bertanggung jawab atas amanah yang telah diemban dan diingkarinya. Tetapi, di sisi lain, rakyat selalu digencet dan dipaksa untuk menaati undang-undang. Terus, seperti inilah hukum itu ?

Kegalauan-kegalauan di ataslah yang pada akhirnya mengilhami penulis untuk menulis skripsi yang bertemakan tentang pendidikan ini. Bertepatan dengan kegiatan menyelesaikan skripsi ini, penulis juga turut dihadapkan pada kondisi (terutama finansial) yang cukup memprihatinkan. Penulis akhirnya turut merasakan betapa mahalnyanya pendidikan itu. Bahkan penulis juga merasakan ketika harus banting tulang cari uang dan berhutang sana-sini demi selesainya skripsi ini. Hal yang sama yang dialami oleh sebagian besar orang tua yang merasa berat dalam membiayai sekolah anak-anaknya.

Terlepas dari semua persoalan dan keprihatinan yang dihadapi oleh penulis di atas, semoga apa yang tersaji dalam tulisan ini dapat memberi manfaat bagi para pembaca sekalian. Syukur-syukur, setelah membaca tulisan ini, anda sekalian akan terinspirasi (baca: terprovokasi !) untuk – minimal – turut serta memikirkan apa yang terbaik bagi pendidikan di negara kita yang tercinta yang semakin semrawut ini.

Atas keberhasilan penulis hingga taraf ini, penulis ingin mengucapkan syukur kehadiran Allah SWT, yang telah menciptakan Wiwik Budi Wasito dan membuatnya guratan nasib yang baik dan kisah hidup yang memukau, serta memberikannya kesempatan untuk berperan di atas panggung dunia yang fana ini. HambaMu ini sangat bersyukur karenanya.

Selain itu penulis ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Universitas Airlangga Surabaya, khususnya Keluarga besar Fakultas Hukum yang telah menyediakan ruang interaksi sosial dan pergumulan intelektual bagi penulis. Untuk itu, penulis ucapkan terima kasih kepada Bapak Dekan, H. Machsoen Ali, S.H., M.S., beserta jajaran dekanat Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
2. Tim penguji skripsi, yang diketuai oleh Ibu Hj. Romlah Sartono, S.H., M.S. yang sekaligus selaku ketua bagian Hukum Tata Negara, beserta anggota penguji lainnya, antara lain, Ibu Endang Sayekti, S.H., M.H. dan Bapak Emanuel Sujatmoko, S.H., M.S., terima kasih atas segala ilmu dan pengetahuan yang telah diberikan kepada penulis dan terima kasih pula atas

segala komunikasi intelektual yang terjalin dengan baik selama ini. Penulis bersyukur telah memilih minat studi hukum pemerintahan dan berkesempatan berinteraksi dengan Bapak/Ibu sekalian.

3. Bapak Sukardi, anggota penguji sekaligus pembimbing skripsi penulis, terima kasih atas kepercayaan penuh dan kesempatan lebar yang diberikan kepada penulis untuk mengeksplorasi dan mengekspresikan keilmuan penulis. *You are the best, Sir !*
4. Bapak Agus Yudha Hernoko, selaku dosen wali yang sangat pengertian dan tidak pernah mendikte mahasiswanya.
5. Dosen-dosen yang telah dengan ikhlas mengucurkan ilmunya dan membagi pengalamannya serta memberikan *wejangan-wejangannya* kepada penulis. Khususnya kepada Bapak R. Herlambang Perdana, S.H. dan Bapak Radian Salman, S.H., terima kasih atas segala referensi dan ilmu yang telah ditularkan kepada penulis. Kepada Bapak H. Hadi Subhan, S.H., M.H., C.N., semoga ujian disertasinya meraih predikat yang sangat memuaskan.
6. Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Drs, H. Rasiyo, Msi beserta segenap jajarannya. Setelah melewati birokrasi yang panjang dan lama, bahkan harus naik-turun dari lantai dasar hingga lantai empat berulang kali, akhirnya penulis ucapkan terima kasih atas segala kerjasamanya.
7. Yulis Susanti, gadis manis nan pintar yang telah menjadi inspirasi penulis untuk menyusun skripsi ini. mungkin hanya lewat tulisan ini, penulis bisa membantu anda menyuarakan bekapan derita pendidikan yang anda alami, dan

semoga anda mendapatkan balasan (anugerah) yang berlimpah dari Allah SWT, serta mampu meraih pendidikan setinggi-tingginya berbekal intelegensia tinggi yang anda punyai.

8. Kepada kedua orang tua saya, Bambang Efendi (Alm.) dan Jasmani Yunistinah, *panjenengan* adalah orang tua yang tak pernah lelah berjuang (Semoga nasib kita lebih baik lagi !). Maafkan ananda yang telah berbuat banyak kenakalan, kesalahan dan dosa. Insyaallah !, Allah mengampuni segala dosa-dosa Papa dan Mama, serta selalu bersuka cita untuk melimpahkan rahmatNya yang penuh barokah baik di dunia-akhirat kepada *panjenengan* berdua. Kepada adik-adikku, Wike Fentya Sanie dan Nike Fenya Wati, kalian adalah saudara-saudaraku yang hebat. Kakanda bersyukur, Allah telah menghadirkan kalian berdua di dunia ini. Untuk Hendris, jaga Nike baik-baik ya !. Kepada “Adhé” Aidatul Fitriyah, *nobody’s perfect*, tapi *sampeyan* yang terbaik (semoga pertautan ini *langgeng*, Amin !).

Terima kasih kepada semua orang di sekitar saya yang secara langsung maupun tak langsung, turut serta memberi “nilai lebih” dan mewarnai cerita kehidupan penulis. Terima kasih yang sebesar-besarnya dan sedalam-dalamnya kepada Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia Komisariat Airlangga dan para penghuninya. Para senior PMII, Pak Huda Pengacara (Makasih atas segala ilmu dan referensinya), Pak Sunu, Isnanto (terima kasih atas segala “benturan”-nya), Taufik “Ophiex” Rahman (Makasih atas segala kehangatan dan kebaikan hatimu dan keluarga di Wonokromo), Abdul Ghoffar (*Matur suwun* skripsi-*né* dan dialektikanya), Gus Haris (*sampeyan* bukan “penghuni terakhir” Fakultas

Hukum), Nasirul “Choirul” Umam (*Towaf terus !*), Haidar Adam (*dulur lanang, kuliahé ojo’ mbeler maneh!*), Amanatus “A’am” Syarifah, Ahmad “Genggek” Syauqi, Zaman “Ubun”, Andri “Tahong”, U’ung K., Aniq Fardah, Haniatul M., Rangga, Rojil, Izza, Adi Sri Cahyono (makasih atas segalanya *man!*), Djuned (kamu emang baik deh!), Vivit (makasih atas segala bantuan dan kepercayaannya), serta terima kasih penulis sampaikan kepada sahabat-sahabat PMII Airlangga lainnya.

Kepada sahabat-sahabat PMII Rayon C, Gus Ulum (*Matur sembah nuwun* atas segalanya, Gus !), Arif “Monyet”, Aris “Ndut”. *wabillkhusus* kepada Ita, Illa, Chandra, Ayu “Monyong”, Chalim (terima kasih atas kegigihan anda membantu saya mengliping. Sungguh, hasil kerja *sampeyan* sangat membantu saya. Salut !), Siti “Stikom” Komariah, Hani, Endah (Makasih sepeda motornya !). Terima kasih semua, atas terciptanya “pengumpulan” yang hangat. Kepada “Warga” SA-KPPD, Terima kasih atas segala bantuannya.

Terima kasih kepada LPM EKSĖKUSI yang telah turut serta “membesarkan” saya dan para eksekutor di dalamnya : “Sugik” Adityari, Liya, Tatag, Agung “Kondom”, Andik, Phillip, Gisong, eksekutor baru : Irma (jangan berhenti berkarya lewat pena). Jangan biarkan EKSĖKUSI “terbungkam” oleh ketidakadilan dan segala macam upaya pembodohan.

Teman-teman di *base camp* Jojoran. M. “Fay” Faishal, S.S., Irsyad-“dong” Zamjani (Insya’llah September 2005 sudah “S.S.”), Imam “Samin” Subkhi, “Joy” Joyo Adi Kusumo, Eko(dox) Huda, Ali “tiiiit (sensor)”. Terima kasih atas segala kemurahan hati, persaudaraan, dan pertukaran ide, serta canda tawanya.

Terima kasih juga bagi teman-teman angkatan 2000 di kampus merah. Agung “Gobhel” Wijayanto beserta keluarga di Gub. Kertajaya VII serta Manyar Sabrangan (terima kasih atas segala kedermawanan dan kasih sayangnya), Cahyo, “Mad” Zainal, Andika “Irung”, “Pak Dhe” Andik, Ramadhani, Rina, Juliette, Sartono, Rizki “Marx”, Rinto, Bernard ’99, Hwian ’01, Lely “BL” ’03, Jansen Sitindaon (semoga lekas jadi pengacara), Wahyu Adi “Klep” (menjadi “gila” bukan berarti rusak saraf otaknya), Ronald (Semoga jadi berkarya di Jakarta), serta teman-teman lainnya di FH UNAIR yang tidak bisa disebutkan satu-persatu dan teman-teman di kampus-kampus lainnya (kemungkinan kecil kalian baca ucapan terima kasih ini).

High Classified, kepada Pangky BPS dan keluarga di Pondok Candra. *You’re everything, Brother!. it’s not enough for me just to say thank you. It’s more than that.*

Spesial kepada Agung Prasetyo dan I’ing Menawati. Terima kasih atas segalanya, *seduluran* ini untuk selamanya.

Akhirnya, semoga skripsi ini bermanfaat, khususnya bagi penulis dan pembaca sekalian. Amin !

Surabaya, 21 Juli 2005

Wiwik Budi Wasito

DAFTAR ISI

Kata pengantar	i
Daftar Isi	viii
Daftar Tabel	xii
Daftar Bagan	xiii
Daftar Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Pelaksanaan lainnya	xiv
 BAB I. PENDAHULUAN	 1
I.1 Latar Belakang	1
I.2 Rumusan Permasalahan	11
I.3 Tujuan Penulisan	11
I.4 Manfaat penulisan	11
I.5 Penjelasan Judul	12
I.6 Alasan Pemilihan Judul	17
I.7 Metodologi Penulisan	18
I.7.1 Pendekatan masalah	18
I.7.2 Sumber Bahan Hukum	18
I.7.3 Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum ...	19
I.7.4 Analisa Bahan Hukum	20
I.8 Pertanggungjawaban Sistematika	20

BAB II. Pengaturan Hak Warga Negara untuk Mendapatkan pendidikan

yang Bermutu dan Tanpa Diskriminasi	22
II.1. Sejarah Awal Pendidikan Bangsa Indonesia	22
II.2. Perangkat Hukum Awal yang Mengatur tentang Pendidikan	24
II.3. Pengaturan Hak Warga Negara untuk Memperoleh Pendidikan yang Bermutu dan Tanpa Diskriminasi dalam Undang-Undang	29
II.3.1 Pengaturan Mengenai Hak Warga Negara untuk memperoleh Pendidikan Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1950, yang dinyatakan Keberlakuannya Melalui Undang-Undang 12 Tahun 1954	30
II.3.2 Pengaturan Mengenai Hak Warga Negara untuk memperoleh Pendidikan Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional	34
II.3.3 Pengaturan Mengenai Hak Warga Negara untuk memperoleh Pendidikan Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia	36
II.3.4 Pengaturan Hak Warga Negara untuk Memperoleh Pendidikan Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional	37
II.3.5 Pelaksanaan Wajib Belajar Pendidikan Dasar melalui Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1994	39

BAB III. Praktek Penyelenggaraan pendidikan sebagai Upaya Melaksanakan

Amanah UUD 1945	42
III.1. Manajemen Berbasis Sekolah	42
III.1.1 Kebijakan untuk Menerapkan Manajemen Berbasis Sekolah ...	42
Beberapa versi MBS	43
MBS versi Depdiknas	44
III.1.2 Latar Belakang Munculnya MBS	45
Latar Belakang Pemerintah Menerapkan Konsep MBS di	
Indonesia	46
III.2. Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 004/U/2002	53
III.2.1 Dewan Pendidikan	53
III.2.2 Komite Sekolah	57
III.3. Implementasi MBS	61
III.3.1 Kebijakan MBS yang Top-Down	61
III.3.2 Ketidapahaman Konsep MBS	62
III.3.3 Mahalnya Biaya Sekolah	63
III.3.4 APBS yang tidak Partisipatif	66
III.3.5 Korupsi di Sekolah	66
III.4. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional	
Pendidikan, Antara Keadilan dan Diskriminasi	72
III.5. Mengupayakan Pendidikan Gratis	79
III.6. Upaya Perlindungan Hukum bagi Rakyat untuk Memperoleh Pendidikan	
yang Bermutu dan Tanpa Diskriminasi	84

III.6.1 Perlindungan Hukum Preventif	84
III.6.2 Perlindungan Hukum Represif	85
III.6.3 Sarana-Sarana Perlindungan Hukum Represif bagi Rakyat di Indonesia	86
III.6.3.1 Badan Peradilan	87
III.6.3.2 Instansi pemerintah yang Merupakan Lembaga Banding Administrasi	89
III.6.3.3 Badan-Badan Khusus	90
a) Komnas HAM	90
b) Komisi Ombudsman Nasional (KON)	91
III.7. Hak Gugat Warga Negara (<i>Citizen Suit</i>)	93
III.7.1 <i>Citizen Suit</i> Bukan <i>Class Action</i>	95
III.7.2 Hak Gugat Warga Negara dalam Dunia Pendidikan di Indonesia	99
 BAB IV. PENUTUP	 104
1. Kesimpulan	104
2. Saran/Aksi	105
 DAFTAR PUSTAKA	 107

DAFTAR TABEL

Nomor	Judul Tabel	Halaman
III.1.	Proyek yang Berkaitan dengan MBS	52
III.2.	Jenis-jenis Pungutan di Sekolah	64
III.3.	Biaya Daftar Ulang Siswa Baru SMAN 1 Gresik	65
III.4.	Biaya Daftar Ulang Siswa Baru SMPN 1 Gesik	65
III.5.	Bentuk Penyimpangan di Sekolah	68
III.6.	Pembagian Jalur Pendidikan atas Dasar Ekonomi – Akademik	74

DAFTAR BAGAN

Nomor	Judul Bagan	Halaman
III.1.	Contoh Model Hubungan DP dengan Instansi Terkait di Kabupaten/Kota (Alternatif 1)	55
III.2.	Contoh Model Hubungan DP dengan Instansi Terkait di Kabupaten/Kota (Alternatif 2)	56
III.3.	Contoh Model Struktur Organisasi DP Kabupaten/Kota	56
III.4.	Contoh Hubungan KS dengan Instansi Terkait	59
III.5.	Contoh Struktur Organisasi Satu Komite sekolah untuk Satuan Pendidikan	60
III.6.	Contoh Struktur Organisasi satu KS untuk Beberapa Satuan Pendidikan	60

DAFTAR PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DAN PERATURAN PELAKSANAAN LAINNYA

1. UUD 1945 yang telah diamandemen
2. Undang-Undang nomor 12 tahun 1954 tentang pernyataan berlakunya Undang-Undang nomor 4 tahun 1950 dari Republik Indonesia dahulu tentang Dasar-Dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah untuk seluruh Indonesia (lembaran negara Republik Indonesia tahun 1954 nomor 38 dan penjelasan dalam tambahan lembaran negara nomor 550).
3. Undang-Undang Republik Indonesia nomor 2 tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1989 dan penjelasan dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3390)
4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
5. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 78 Tahun 2003, dan Penjelasan dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301)
6. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia, dan Penjelasan dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4358)
7. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan

8. Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan Wajib Belajar Pendidikan Dasar
9. Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 044/U/2002 tentang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah
10. Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang.

Pendidikan merupakan wahana serta lembaga yang berfungsi sebagai alat untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Melalui pendidikan, setiap manusia diharapkan menjadi lebih berkualitas baik dalam sikap maupun pengetahuan. Mereka yang mengenyam pendidikan saat ini pun berharap pula, dapat meraih masa depan yang lebih baik.

Sedemikian besar pengharapan masyarakat akan pendidikan, hingga para orang tua di setiap tahun ajaran baru rela menggadaikan barang-barang berharganya demi pendidikan putra-putri mereka, dengan harapan di masa yang akan datang anak-anak mereka akan meraih sukses.¹

Namun di antara mereka yang telah berjuang gigih dengan mempertaruhkan segala yang ada demi pendidikan, ternyata masih ada sebagian dari mereka yang benar-benar tidak sanggup bertaruh demi mendapatkan kesempatan untuk mengenyam pendidikan secara formal. Hal itu terjadi karena mereka sendiri tidak punya sesuatu untuk dipertaruhkan. Jangankan untuk

¹ KOMPAS, 13 Juli 2000 melaporkan, orang-orang datang ke beberapa kantor pegadaian jakarta, seperti di Jalan Muardi IV Grogol, Jalan KS Tubun Tanah Abang, Jalan Raya Ragunan Pasar Minggu, dan Jalan Senen Raya Jakarta Pusat. Umumnya pengunjung adalah kaum ibu rumah tangga. Mereka menggadaikan apa saja, perhiasan gelang, cincin dan kalung, bahkan karpet dan alat rumah tangganya. Semuanya ini ditempuh, agar anak-anak mereka dapat meneruskan pendidikannya. Seorang ibu warga petamburan mengaku, karpetnya dihargai Rp. 60.000,00. Sedikit memang, tapi daripada tidak ada ?, lihat Majalah BASIS Nomor 07 – 08, tahun ke-49, Juli – Agustus 2000, hal. 3

memperoleh pendidikan yang layak, untuk memperoleh pendidikan yang seadanya pun mereka juga sudah cukup terepotkan.

Dan yang lebih mengenaskan lagi, ada beberapa dari mereka yang bisa sekolah pun sampai harus mengakhiri hidupnya gara-gara belitan biaya pendidikan yang tidak bisa mereka bayar tepat waktu.²

Itulah beberapa tragedi tragis dalam dunia pendidikan di tanah air. Namun cerita sedih seperti di atas tidak berhenti sampai disitu. Masih ada cerita tragis yang lain. Terdapat satu contoh riil, bahwa seorang Yulis terpaksa harus mengalah pada kenyataan yang menjadikannya urung menempuh pendidikan di sekolah yang seharusnya layak menerima dia sebagai murid atas dasar prestasi yang dicapainya.

Yulis Susanti, seorang gadis belia yatim piatu berusia 16 tahun dan berotak cerdas, yang saat ini tercatat sebagai siswa kelas III (tiga) di sebuah SMP swasta, SMP Dharma Wanita Pare – Kediri. Dia terancam tidak bisa melanjutkan pendidikannya ke jenjang SMU dikarenakan ketiadaan biaya. Sedangkan, para tetangga tempat dia menaruh sedikit harapan (bantuan) untuknya meneruskan sekolah ternyata juga tidak bisa berbuat banyak.³

Gadis cerdas ini – berdasarkan prestasi yang diperolehnya – seharusnya diperkenankan masuk ke SMP Negeri yang terbilang bermutu dan favorit di

² Eko Haryanto (15), siswa kelas VI SD Kepunduhan 01, Kecamatan Kramat, Kabupaten Tegal, Jawa Tengah, telah melakukan upaya bunuh diri lantaran malu gara-gara menunggak uang sekolah selama 10 bulan. Dengan penghasilan orang tua rata-rata Rp. 20.000,00 per hari, Eko telah menunggak uang sekolah sebesar Rp. 145.000,00 (antara lain : uang iuran sekolah tiap bulan sebesar Rp. 5.000,00 , biaya pembelian buku, biaya sumbangan pembuatan pagar sekolah, dan beberapa pungutan lainnya); Lihat, www.kompas.com

³ Hasil Wawancara Penulis

daerahnya, namun berhubung ketiadaan biaya pada waktu itu, dia harus rela melepas peluang itu. Beruntung, berkat bantuan dari salah satu tetangga, dia masih bisa terselamatkan untuk mengenyam pendidikan lanjut tingkat pertama, di SMP Swasta yang menarik biaya lebih murah, namun dengan kualitas yang “murah” juga. Tetapi, untuk melanjutkan ke jenjang SMA, Yulis hanya bisa mengangkat bahu dan menggelengkan kepala, pertanda putus harapan.

Terlihat pada kasus di atas, bahwa Yulis secara tidak langsung telah menerima suatu perlakuan diskriminatif secara ekonomi. Hanya karena dia tidak bisa membayar biaya sekolah, maka dia harus tersisih dari sekolah yang seharusnya – sesuai dengan parameter input prestasi – layak menerima Yulis sebagai salah satu siswanya.

Selain perlakuan diskriminatif sebagaimana dialami Yulis di atas, pendidikan yang terbilang bermutu di tanah air, selama ini selalu menuntut biaya yang banyak. Celaknya, biaya itu justru diperoleh dari tarikan-tarikan dana dari orang tua/wali murid di setiap tahun ajaran baru atau pada saat pergantian semester. Akhirnya, dengan alasan mahalnyanya sarana pendidikan saat ini, pendidikan yang terbilang bermutu hanya bisa tercipta di sebagian sekolah-sekolah yang (tega) menarik biaya tinggi. Sedangkan sekolah-sekolah yang tidak menarik biaya besar, pada kenyataannya, miskin fasilitas sebagai salah satu faktor penunjang terciptanya pendidikan yang bermutu.

Yulis tidak sendirian, karena, setidaknya masih ada sekitar 37 juta rakyat miskin lainnya di Indonesia yang juga terancam tidak bisa melanjutkan

pendidikan akibat mahalnya biaya sekolah.⁴ Bahkan di Semarang, berdasarkan data yang diperoleh dari Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Jawa Tengah tahun 2004, menunjukkan, bahwa dari 2.080.484 siswa lulusan SLTP, hanya 869.434 siswa saja yang melanjutkan pendidikannya ke jenjang SLTA. Artinya, angka partisipasi kasar SLTA di Semarang pada tahun tersebut hanya 41,79 % (persen). Hal ini terjadi karena, sebagian besar dari siswa-siswa tersebut merasa kesulitan untuk meneruskan sekolah ke jenjang yang lebih tinggi akibat kesulitan ekonomi (ketiadaan biaya).⁵

Kisah di atas tidak berhenti sampai di situ saja. masih ada kisah anak bangsa lainnya yang bernasib lebih buruk lagi. Namanya Inawati (13), gadis cilik asal Bogor ini tidak melanjutkan sekolahnya ke jenjang SLTP karena ketiadaan biaya. Sebagai gantinya, dia harus turut bekerja membanting tulang demi menopang kehidupan keluarga. Kisah ini terungkap ketika diadakan acara dialog dengan anak-anak miskin di Jakarta, 23 Juli 2004, yang diprakarsai Yayasan Kelopak dan kawan-kawan.⁶

Ketika ditanya, “Siapa yang tidak bersekolah?”, ternyata lebih dari sepuluh anak atau sekitar dua puluh persen dari yang hadir tunjuk jari. Mereka tidak bersekolah dengan alasan yang sama, yaitu, tidak ada biaya dan dituntut kerja oleh orang tuanya. Acara ini sebenarnya turut mengundang pejabat dari Departemen Pendidikan Nasional dan Wakil dari Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan. Namun tidak satupun dari mereka hadir. Sehingga anak-anak miskin dan terpinggirkan ini tidak memperoleh perhatian sama sekali dari aparaturnya.

⁴ Lihat KOMPAS, 16 Juli 2005

yang seharusnya turut bertanggung jawab atas kelangsungan nasib pendidikan bagi anak-anak miskin ini.⁷

Pendidikan dari dulu hingga saat ini memang (masih) memakan biaya. Tetapi, haruskah biaya itu dibebankan pada mereka (warga negara) yang jelas-jelas tidak mampu menanggungnya ? padahal sejatinya, Pendidikan adalah harta mulia dalam masyarakat yang tujuan akhirnya adalah membebaskan masyarakat dari kebodohan, kemiskinan dan penderitaan mereka, serta menciptakan emansipasi terhadap sesama.⁸ Untuk itu pendidikan selain harus bermutu dan tanpa diskriminasi, juga harus menjamin semua warga negara menikmatinya, alias gratis.

Dilihat secara menyeluruh, pendidikan kita ternyata tidak berhasil mengemansipasikan masyarakat. Pendidikan yang seharusnya membebaskan, malah menindas sebagian warga yang tak mampu. Pendidikan yang seharusnya membahagiakan, malah menderitakan dan makin memojokkan orang tua miskin ke dalam kemiskinan dan penderitaan yang lebih dalam. Sebagai contoh, bagi kebanyakan warga, tahun ajaran baru adalah tahun dimana mereka bingung, meratap, menjerit dan menangis, menggadaikan dan menjual apa saja demi pendidikan. Pendidikan memang harta yang mulia. Tapi di Indonesia harta itu ternyata memeras dan menderitakan. Itulah kisah tragis pendidikan kita.⁹

⁵ Lihat KOMPAS, 21 Juli 2005

⁶ Ibid,

⁷ Ibid.

⁸ Majalah BASIS, "*Edisi Khusus Pendidikan*", Nomor 07-08, tahun ke-49, Juli-Agustus 2000, hal. 3

⁹ Ibid,

Saat ini agenda utama bidang pendidikan yang harus dicanangkan pemerintah – selain peningkatan mutu – adalah penghapusan diskriminasi sosial dalam mengenyam pendidikan dan mendorong terjadinya persaingan yang adil dalam mengejar mobilitas sosial vertikal di masyarakat.¹⁰

Penghapusan diskriminasi dapat dilakukan dengan memberi kesempatan seluas-luasnya kepada setiap warga negara untuk mengenyam pendidikan hingga taraf paling tinggi atau – dengan cara – setidaknya, pemerintah harus bisa memenuhi semua kebutuhan pendidikan wajib belajar sembilan tahun (wajib dikdas) dan pendidikan tingkat SMA atau yang sederajat terlebih dahulu, sehingga sekolah murah bahkan gratis akan tercipta bagi segenap rakyatnya tanpa terkecuali. Inilah awal dari terciptanya pendidikan yang bermutu dan tanpa diskriminasi.

Kenyataannya, ketika hampir semua orang di negeri ini berpikiran bahwa belajar itu sekolah, maka semenjak itu pula tingginya permintaan pada sekolah telah membuat nilai jual institusi tersebut melambung tinggi yang justru menyebabkan biaya sekolah menjadi semakin tinggi. Sehingga akhirnya sekolah dijadikan sebagai komoditi dagang yang digunakan sebagai usaha meraup keuntungan setinggi-tingginya, yang menyebabkan orang miskin tidak bisa sekolah. Terciptalah kemudian sekolah-sekolah terbaik yang mematok biaya tinggi yang tidak bisa dijangkau oleh sebagian besar masyarakat Indonesia yang

¹⁰ Lihat: AJE Toenlioe dalam *KOMPAS*, 6/8/2004

masih hidup di garis kemiskinan. Akhirnya, terciptalah kesenjangan sosial antara si kaya dan si miskin.¹¹

Apabila Pemerintah benar – benar berkehendak untuk mewujudkan pemerataan pendidikan bagi segenap warga negara, maka pemerintah dituntut untuk bisa berlaku adil dengan memberi kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk menempuh pendidikan (formal) dan mampu melindungi serta menjamin hak-hak warga negara terutama bagi mereka yang secara finansial tidak mampu supaya tetap bisa menempuh pendidikan yang layak.

Namun pada kenyataannya, yang muncul adalah ketimpangan sosial di masyarakat yang terwujud dalam perbedaan perolehan kualitas pendidikan yang secara otomatis juga mempengaruhi kualitas peserta didik, dimana si miskin akan memperoleh ‘perlakuan’ yang berbeda dengan si kaya dalam menjalankan proses pendidikan formal. Si kaya dengan kekuatan dana yang dimiliki akan sanggup memperoleh pendidikan yang lebih bermutu daripada si miskin yang hanya dapat mengenyam proses pendidikan seadanya. Oleh sebab itu, Negara (baca: pemerintah) wajib menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi untuk memenuhi hak setiap warga negara dan demi menghasilkan kualitas keluaran pendidikan yang benar-benar *qualified*.

Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 (UUD 1945) alinea ke empat, menyatakan :

“....untuk membentuk suatu pemerintahan Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk

¹¹ Ade Irawan dkk., Coen Husen Pontoh (ed.), “*Mendagangkan Sekolah*”, Indonesian Corruption Watch, 2004, hal. 19

memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa (garis bawah dari penulis red.), dan ikut melaksanakan ketertiban dunia...”

Dan tertuang dalam UUD 1945 pasal 28C ayat (1) yang menyatakan :

”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.”

Pasal 31 UUD 1945 Amandemen IV ayat (1) :

“Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan.”

Ayat (2) :

“Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.”

Ayat (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.”

Hak-hak yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan di atas kemudian diturunkan dalam bentuk Undang-Undang Republik Indonesia nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, khususnya dalam Bab III Prinsip Penyelenggaraan Pendidikan pasal 4 ayat (1) yang menyatakan :

“Pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa.”

Maka dengan berlandaskan pada ketentuan di atas, di segala strata pendidikan, baik itu dimulai dari pendidikan dasar hingga pendidikan tinggi diharuskan bisa menyelenggarakan pendidikan sebagaimana dimaksud dalam pasal tersebut.

Ketika pendidikan dilaksanakan hanya dengan berlandaskan dan/atau mengedepankan ‘semangat’ biaya saja, justru akan semakin banyak putra-putri generasi penerus bangsa akan semakin kesulitan dalam usahanya merengkuh pendidikan formal setinggi-tingginya. Karena mengingat kondisi (perekonomian) saat ini, menyebabkan banyak peserta didik kehilangan kesempatan untuk mengenyam pendidikan yang layak – atau bahkan – harus kehilangan kesempatan mengenyam pendidikan formal karena kesulitan biaya. Sehingga akhirnya, pendidikan hanya untuk orang berduit saja.

Khususnya bagi pendidikan dasar, hal tersebut di atas akan sangat bertentangan sekali dengan apa yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003, yang dinyatakan sebagai berikut:

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.”

Untuk itu pemerintah dituntut supaya bisa melindungi hak-hak warga negaranya untuk memperoleh pendidikan yang sama-sama bermutu dan tanpa diskriminasi, sebagaimana dinyatakan dalam UU Nomor 20 Tahun 2003 pasal 11 ayat (1) sebagai berikut :

“Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi.”

Pasal 11 ayat (2), menyatakan :

1.2 Rumusan Permasalahan.

- (1) Pengaturan hak warga negara untuk mendapatkan pendidikan yang bermutu dan tanpa diskriminasi.
- (2) Praktek penyelenggaraan pendidikan sebagai upaya melaksanakan amanah UUD 1945.

1.3 Tujuan Penulisan

Adapun tujuan dari penulisan skripsi ini antara lain adalah :

1. Mendeskripsikan aturan – aturan yang dikeluarkan oleh pemerintah mengenai hak-hak warga negara untuk mendapatkan pendidikan yang bermutu dan tanpa diskriminasi
2. mengetahui dan menemukan *problem solving* dari bentuk-bentuk praktek penyelenggaraan pendidikan sebagai upaya melaksanakan amanah UUD 1945.

1.4 Manfaat Penulisan

Adapun manfaat dari penulisan skripsi ini adalah :

1. Membuka cakrawala berpikir yang kritis bagi mahasiswa Fakultas Hukum agar lebih eksploratif dalam memberikan analisa dan argumentasi yuridis menuju hukum yang transformatif
2. Menambah daya nalar untuk mempelajari ruang-ruang epistemologi non positivistik dalam kajian skripsi dan karya ilmiah hukum yang lain sehingga ilmu hukum tidak menutup diri dari variabel-variabel non hukum

3. Menambah kepustakaan ilmu hukum, khususnya bagi minat studi hukum pemerintahan. Karena studi ini merupakan sebuah upaya interdisipliner yang mencoba menghubungkan antara kaidah hukum dengan kenyataan-kenyataan dan pemikiran yang ada di masyarakat

1.5 Penjelasan Judul

Judul yang dipakai dalam penulisan skripsi ini yaitu : “ Perlindungan Hukum terhadap Hak Warga negara untuk Memperoleh Pendidikan yang Bermutu dan Tanpa Diskriminasi“

Istilah perlindungan hukum dalam bahasa Inggris diberi terminologi “*legal protection*” dan dalam bahasa Belanda “*Rechts bescherming*”. Untuk menjelaskan istilah tersebut dapat dibandingkan dari dua sumber, yaitu dalam kamus hukum Black’s Law dan dari pemikiran akademis oleh Philipus M. Hadjon.

Dalam kamus Black’s Law, perlindungan hukum sejajar dengan konsep “*legal protection*”, istilah pokoknya adalah “*protection*” yaitu “*the protection of an individual by government is on condition of his sub-mission to the laws*”¹² (perlindungan bagi individu oleh pemerintah dalam kondisinya yang harus tunduk pada hukum). Pada konsepsi ini jelas terdapat dua unsur penting, yaitu unsur penundukan hukum dan unsur pemerintah. Jadi dalam konsep perlindungan hukum akan terkait dua unsur penting yaitu aspek hukumnya di satu sisi dan aspek pemerintah di sisi lain.

Dalam telaah teoritik yang dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon, konsep perlindungan hukum dikaitkan dengan penggunaan wewenang pemerintahan. Oleh sebab itu dikemukakan adanya dua bentuk perlindungan hukum yaitu preventif dan represif. Perlindungan hukum preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa sedangkan perlindungan hukum represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa-sengketa.¹³ Jadi pengertian tersebut harus selalu dikaitkan dengan sengketa antara pemerintah dengan rakyat.

Dalam penulisan skripsi ini, pengertian perlindungan hukum lebih pada bagaimana aturan hukum (pada tataran legislation¹⁴) mengatur mengenai perlindungan hak bagi warga negara untuk memperoleh pendidikan yang bermutu dan tanpa diskriminasi, dan di sisi lain bagaimana pemerintah menyusun program-programnya (dalam regulation¹⁵). Untuk memperjelas bagian pertama, akan dikaitkan dengan aturan hukum yang secara langsung berhubungan dengan perlindungan hak warga negara untuk memperoleh pendidikan yang bermutu dan tanpa diskriminasi. Yang kedua, pada aturan hukum yang memberikan perlindungan atas pelaksanaan perlindungan hak warga negara untuk memperoleh pendidikan yang bermutu dan tanpa diskriminasi.

¹² Henry Campbell, *Black's Law Dictionary*, ST. Paul. Minn, West Publishing co. 1990, h. 1223

¹³ Philipus M. Hadjon, "*Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*", Bina Ilmu, Surabaya, 1987, h.2

¹⁴ Legislation "the act of giving or enacting laws; the making of laws via legislation.....", Henry Campbell, op.cit, h. 899

¹⁵ Regulation "The act of regulating; a rule or order prescribed for management or government....", Henry Campbell, op. cit., h. 1286

Bermutu artinya, Baik (tinggi) mutunya; berbobot; Mempunyai mutu (kualitas).¹⁶ Mutu sendiri diartikan: (ukuran) baik buruk suatu benda; kadar; taraf atau derajat (kepandaian, kecerdasan, dsb); kualitas.¹⁷

Pendidikan yang bermutu menurut Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Pemerintah provinsi Jawa Timur¹⁸, diukur melalui indikator mutu pendidikan yang dibedakan menjadi lima indikator mutu, antara lain, **Pertama, Mutu Masukan**. Sebagaimana dicontohkan, mutu masukan siswa baru untuk tingkat I (pertama) Sekolah Dasar (SD) adalah berasal dari Taman Kanak-Kanak (TK) atau sejenisnya sebanyak 68,16 % untuk tahun ajaran 2003 – 2004. **Kedua, Mutu Proses**. Ditentukan dari angka mengulang, angka putus sekolah, dan angka lulusan. **Ketiga, Mutu Sumber Daya manusia (SDM)**, dalam hal ini yang dimaksud adalah **Guru**. Ditentukan dari Guru yang layak mengajar. **Keempat, Mutu Fasilitas (sarana dan prasarana)**. Ditentukan dari kondisi ruang kelas (mulai dari sangat baik hingga rusak berat). Selain itu ditambah dengan ketersediaan fasilitas lainnya seperti : Perpustakaan, Lapangan Olahraga, Ruang UKS (Unit Kesehatan Sekolah). **Kelima, Biaya**.

Dalam telaah teoritik yang dikemukakan H. Syaukani HR,¹⁹ Pendidikan yang bermutu dalam hal ini diartikan sebagai : *pertama*, pendidikan yang mampu menghasilkan keluaran pendidikan dengan hasil prestasi yang memuaskan melalui

¹⁶ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Depdikbud, Balai Pustaka, 1989, hal. 604

¹⁷ Ibid,

¹⁸ “*Rencana Pembangunan Jangka Menengah (PJM) Bidang Pendidikan dan Kebudayaan Tahun 2005 s.d 2009 Provinsi Jawa Timur*”, Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, Hal. 22 – 25

¹⁹ H. Syaukani, HR, “*Titik Temu dalam Dunia Pendidikan (Tanggung Jawab Pemerintah, Pendidik, Masyarakat & Keluarga dalam Membangun Bangsa)*”, Penerbit Nuansa Madani, Jakarta, 2002, hal. 8

ajang Ebtanas atau Ujian Akhir Nasional. *Kedua*, dari aspek non-akademik, nilai mutu ditentukan dari tingginya kedisiplinan, moral dan etika, kreativitas dan kemandirian serta sikap demokratis yang ditunjukkan para siswanya. *Ketiga*, kemampuan guru yang indikatornya diukur dengan cara menyelenggarakan tes bagi para guru dengan soal yang setara Ujian Akhir Nasional. *Keempat*, terciptanya kondisi lingkungan yang kondusif bagi pengembangan pendidikan yang bersifat non-akademik.

Parameter mutu lainnya ditentukan melalui suatu standar pendidikan. Dalam hal ini telah ditetapkan Peraturan pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.

Pasal 1 angka 1.

“Standar nasional pendidikan adalah kriteria minimal tentang sistem pendidikan di seluruh wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Pasal 2 ayat (1)

Lingkup Standar Nasional Pendidikan meliputi :

- a. standar isi;
- b. standar proses;
- c. standar kompetensi lulusan;
- d. standar pendidik dan tenaga kependidikan;
- e. standar sarana dan prasarana;
- f. standar pengelolaan;
- g. standar pembiayaan; dan
- h. standar penilaian pendidikan.

Pasal 3

“Standar Nasional Pendidikan berfungsi sebagai dasar dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pendidikan dalam rangka mewujudkan pendidikan nasional yang bermutu.”

Pasal 4

“Standar Nasional Pendidikan bertujuan menjamin mutu pendidikan nasional dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat.”

Kata Diskriminasi artinya: perbedaan perlakuan terhadap sesama warga negara (berdasarkan warna kulit, golongan, suku, ekonomi, agama, dsb).²⁰ Diskriminasi menurut pasal 1 angka 3 Undang-Undang nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia adalah :

“Setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada perbedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya.”

Sedangkan pendidikan tanpa diskriminasi diukur dari adanya upaya pemerataan pendidikan, dimana pemerintah harus menjamin pemerataan kesempatan bagi seluruh anak dari semua lapisan masyarakat untuk mengenyam pendidikan. Termasuk di dalamnya penghapusan praktek diskriminatif terhadap siswa perempuan dan sekolah swasta.²¹

Berdasarkan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 1 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan Wajib Belajar Pendidikan Dasar, dalam lampirannya disebutkan yang dimaksud dengan Wajib Belajar Pendidikan Dasar adalah :

“Suatu gerakan nasional yang diselenggarakan di seluruh Indonesia bagi warga negara Indonesia yang berusia 7 sampai dengan 15 tahun untuk mengikuti pendidikan dasar atau pendidikan yang setara sampai tamat.”

Lampiran Inpres No. 1 Tahun 1994 angka 4, menyatakan :

“Wajib belajar pendidikan dasar diarahkan agar diikuti oleh semua warga negara Indonesia yang berusia 7 sampai dengan 12 tahun untuk Sekolah Dasar dan yang sederajat dan/atau setara dan berusia 13 sampai dengan 15

²⁰ Loc. Cit., Kamus Besar Bahasa Indonesia, Hal. 208

²¹ Loc. Cit., H. Syaekani HR, Hal. 9

tahun untuk Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama dan yang sederajat dan/atau setara.”

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, dalam bab VI tentang Jalur, Jenjang, dan Jenis Pendidikan, bagian kedua mengatur tentang Pendidikan Dasar, yaitu :

Pasal 17

- (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.

Sedangkan yang dimaksud dengan Pendidikan menengah, diatur dalam UU No. 20 Tahun 2003, bab VI, bagian ketiga yang mengatur tentang Pendidikan Menengah, yaitu :

Pasal 18

- (1) Pendidikan menengah merupakan lanjutan pendidikan dasar.
- (2) Pendidikan menengah terdiri atas pendidikan menengah umum dan pendidikan menengah kejuruan.
- (3) Pendidikan menengah berbentuk Sekolah Menengah Atas (SMA), Madrasah Aliyah (MA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), dan Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK), atau bentuk lain yang sederajat.

1.6 Alasan Pemilihan Judul

“Perlindungan Hukum terhadap Hak Warga negara untuk Memperoleh Pendidikan yang Bermutu dan Tanpa Diskriminasi (Studi Kasus pada Pelaksanaan Wajib Belajar Pendidikan Dasar dan Pendidikan Menengah)“ dipilih sebagai judul dalam skripsi ini karena memang penulis berupaya mengambil titik tekan (membatasi) pada kehendak untuk mengetahui dan menemukan seperti apakah solusi mengenai penjaminan bagi setiap peserta didik di tanah air untuk

mengenyam pendidikan yang bermutu dan tanpa diskriminasi dapat tercipta, khususnya pada tingkat pelaksanaan wajib belajar pendidikan dasar hingga tingkat pendidikan menengah.

1.7 Metodologi Penulisan

1.7.1 Pendekatan Masalah

sesuai dengan judul yang diajukan dan permasalahan yang telah dirumuskan dan akan dibahas, maka dalam penulisan skripsi ini, menggunakan pendekatan kasus (*case approach*) dan metode perbandingan (*compoarative*) hukum. Karena permasalahan yang diangkat tidak hanya mengetengahkan tentang permasalahan *yuridis-letterlijk* semata, namun disertai juga dengan pemaparan sosiologis berupa *factual case* yang terjadi di masyarakat ke dalam tulisan ini sebagai bagian dari realita.

1.7.2 Sumber Bahan Hukum

Untuk mendukung penulisan skripsi ini, maka sumber-sumber bahan hukum pada penulisan ini diperoleh dari teks-teks sebagai data primer dan data sekunder.

Data primer (*Authoritative Record*) terdiri dari peraturan perundang-undangan. Sedangkan data sekunder (*Non Authoritative Record*) terdiri dari buku-buku teks/literatur keputakaan di bidang ilmu hukum dan bidang-bidang lainnya terutama bidang pendidikan, artikel dari berbagai media massa, hasil makalah-

makalah yang disampaikan dalam berbagai forum pertemuan ilmiah seperti diskusi, seminar, lokakarya, maupun dari situs-situs internet.

1.7.3 Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Karena pendekatan yang digunakan dalam penulisan ini adalah *case approach*, maka studi ini selain menjadikan data kepustakaan sebagai tumpuan utamanya, sekaligus juga memasukkan kasus yang diperoleh dari data lapangan yang didapat melalui wawancara.

Studi kepustakaan (*library research*) dilakukan dengan cara mengumpulkan data melalui buku ilmiah, mass media baik cetak maupun elektronik serta beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah yang menjadi topik pembahasan, yang kemudian dipilih dan dikelompokkan untuk selanjutnya dilakukan analisa secara prosedur penulisan ilmiah.

Sedangkan penelitian lapangan (*field research*) dilakukan dengan mengadakan peninjauan dan penelitian pada pihak – pihak yang terkait dengan masalah pendidikan.

Wawancara yang dilakukan adalah dengan melakukan wawancara tidak terarah (“*nondirective interview*”) atau “*free flowing interview*”²² kepada para pihak yang terlibat dan berkompeten, sebagai pendukung dalam rangka melengkapi kebenaran kualitatif data utama

²² Soerjono soekanto, “*Pengantar Penelitian Hukum*”, UI Press, cetakan ketiga, 1986, hal 228

1.7.4 Analisa Bahan Hukum

Sebagaimana tertera di atas, bahwa pada penulisan ini menggunakan pendekatan kasus (*case approach*), maka analisa bahan hukum menggunakan analisa normatif-empiris. Karena dalam penulisan skripsi ini mencoba untuk menelusuri sejauh mana aplikasi dari “janji-janji” pemerintah seperti tertuang secara eksplisit dalam pasal-pasal di dalam undang-undang nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional berlaku di masyarakat.

1.8 Pertanggungjawaban Sistematika

Skripsi ini dibagi dalam empat bab :

Bab I berisikan Pendahuluan mengenai latar belakang penulisan ini, disertai dengan perumusan masalah, kemudian tujuan dan manfaat penulisan, penjelasan dan alasan pemilihan judul, serta metodologi penulisan yang terbagi dalam sub bab antara lain : pendekatan masalah, sumber bahan hukum, prosedur pengumpulan dan pengolahan bahan hukum, dan analisa bahan hukum.

Bab II berisi uraian atau pemaparan mengenai aturan-aturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah berkait dengan usaha-usaha untuk menyelenggarakan pendidikan yang bermutu dan tanpa diskriminasi di Indonesia.

Bab III berisi uraian praktek/kebijakan perlindungan hukum seperti apa yang telah dan sepatutnya dilakukan oleh Pemerintah berkait dengan upaya untuk menyelenggarakan pendidikan yang bermutu dan tanpa diskriminasi kepada segenap warga negara sesuai dengan amanah UUD 1945.

Bab IV sebagai penutup, memuat kesimpulan dari seluruh pokok pembahasan dan saran-tindak yang dapat digunakan bagi pengembangan ilmu hukum.

Kemudian di akhir skripsi ini dilampirkan daftar pustaka yang dipakai sebagai literatur dalam penulisan ini, yang berguna bagi pembaca untuk melakukan penelusuran kembali kerangka pemikiran saya dalam skripsi ini.

BAB II

PENGATURAN HAK WARGA NEGARA UNTUK MENDAPATKAN PENDIDIKAN YANG BERMUTU DAN TANPA DISKRIMINASI

II.1. Sejarah awal pendidikan bangsa Indonesia

Bila dirunut lebih jauh, sebenarnya sejarah pendidikan Indonesia sudah ada semenjak zaman nenek moyang bangsa ini. Karena pada dasarnya, pendidikan telah ada semenjak adanya peradaban manusia. Ketika manusia belajar akan segala sesuatu, maka seketika itu sebenarnya proses pendidikan telah dimulai.

Namun dalam skripsi ini, penulis sengaja mengawali sejarah awal pendidikan bangsa Indonesia dimulai dari momentum Sumpah Pemuda. Karena, di dalam diri para pemuda pada waktu itu telah terbentuk suatu kesadaran bersama akan kesamaan nasib terjajah dan tujuan bersama untuk merdeka serta lepas dari penjajahan. Kesadaran ini diperoleh tentunya sebagai efek positif dari kesempatan yang telah mereka dapatkan sebelumnya, yaitu untuk mengenyam pendidikan (secara formal tentunya) yang diberikan oleh pemerintah Hindia Belanda pada waktu itu.

Maka, dengan munculnya kesadaran itu, pada tanggal 28 oktober 1928, para tokoh pemuda yang mewakili organisasi-organisasi kepemudaan di “Indonesia” pada waktu itu mengikrarkan “Sumpah Pemuda”. Ikrar tersebut merupakan kelanjutan dari kerja gerakan intelektual pada waktu itu yang akhirnya berhasil mengeluarkan manifesto politik. Lahirnya manifesto politik itu didasarkan pada fakta-fakta sejarah. Salah satunya adalah fakta bahwa bangsa

Indonesia telah dijajah oleh Kolonial Belanda. Dan fakta sejarah ini telah menyentuh sistem kesadaran kaum terpelajar Indonesia pada waktu itu untuk bersatu melawan penjajah dan penjajahan.²³

Darimana kesadaran itu datang ?. jawabannya adalah, semenjak mereka memperoleh kesempatan mengenyam pendidikan hingga ke taraf pendidikan tinggi. Semenjak mereka memperoleh kesempatan untuk menuntut ilmu setinggi-tingginya hingga ke negeri seberang (Belanda), akhirnya mereka mampu untuk melihat, memahami, dan menghayati serta mengaitkan fakta-fakta sejarah. Dari hasil olah fikir terhadap fakta-fakta sejarah tersebut, akhirnya menyentak dan menyadarkan mereka atas status mereka sebagai bangsa yang terjajah, tertindas, tersiksa, dan akhirnya tersingkir dari peran hak dan kewajibannya di dunia ini.²⁴

Bila kita susun ulang secara singkat rantai kejadian yang menyejarah tersebut, maka kita dapatkan hal-hal sebagai berikut :

1. Pada waktu itu ada sekelompok orang Indonesia yang karena menunjukkan tingkat kecerdasan tertentu telah dinilai oleh sistem kekuasaan yang ada perlu mendapat pendidikan yang lebih tinggi dan kemudian diakomodasikan.
2. Kesempatan mengenyam pendidikan tinggi tersebut meningkatkan wawasan kelompok tersebut, khususnya rasa ingin tahu mereka, yang teraktualisasi dalam bentuk penelusuran sejarah. Penelusuran ini mengantarkan mereka kepada kesadaran tentang nasib perjalanan hidup bangsanya.
3. Kecerdasan kelompok tersebut dalam penelusuran sejarah membawa mereka kepada upaya untuk meluruskan jalan sejarah bangsa bagi bangsanya berdasarkan konsep bahwa kemerdekaan adalah hak segala bangsa, dan dengan demikian penjajahan atas bangsanya harus dihentikan.
4. Selanjutnya, kelompok tersebut mencari jalan memulai gerakan untuk memerdekakan bangsanya. Mereka membentuk Perhimpunan Indonesia di negeri Belanda yang mengkonsolidasikan upaya untuk memerdekakan Indonesia.

²³ Diana Nomida Musnir, "*Menggagas Paradigma Baru Pendidikan*" (Kumpulan Tulisan), Penerbit Kanisius, 2000, hal. 66

²⁴ Ibid, hal. 67

5. Mereka mengeluarkan Manifesto Politik. Dengan demikian, gerakan upaya kemerdekaan bangsa Indonesia dimulai secara nyata.²⁵

Dari uraian diatas, dapat kita ketahui bersama betapa pentingnya pendidikan yang selain berfungsi untuk mencerdaskan, juga berfungsi untuk memahami dan mengarifi fakta sejarah keberadaan bangsa.

II.2. Perangkat hukum awal yang mengatur tentang pendidikan

Beranjak dari momentum di atas, dari beragam rumpun bangsa (suku) pada waktu itu akhirnya para pemuda sepakat untuk bersatu dalam satu bangsa yaitu “Indonesia”. Dan sejak saat itu mereka berjuang bersama-sama untuk mengusir penjajah dari tanah air tercinta ini.

Seiring dengan berputarnya waktu dan berlangsungnya beragam peristiwa, maka, perjuangan itu akhirnya membuahkan hasil dengan dikumandangkannya proklamasi pada tanggal 17 Agustus 1945 oleh Dwi Tunggal : Soekarno – Hatta, yang menyatakan kemerdekaan Indonesia. Dan dengan terbentuknya negara Indonesia, maka, kita pun berhasil menetapkan Undang – Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebagai dasar negara.

Di dalam UUD 1945 tersebut, diatur juga mengenai pendidikan. Bahkan di dalam Preamble (Pembukaan) UUD 1945 telah dinyatakan pula bahwa :

“ Kemudian daripada 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 (garis bawah dari penulis), dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka....”

²⁵

Ibid.

Dari naskah pembukaan UUD 1945 di atas dapat kita ketahui bersama, bahwa sejak awal didirikannya negara ini, sudah ada cita-cita dari para pendiri bangsa untuk mencerdaskan warga negaranya, tentunya melalui pendidikan.

Sehingga di dalam batang tubuh UUD 1945 pun telah diamanahkan pula untuk mengatur mengenai pendidikan. Yaitu, dalam Bab XIII mengenai Pendidikan, dimana dinyatakan :

Pasal 31 ayat (1)

“Tiap-tiap warga negara berhak mendapat pengajaran”

pasal 31 ayat (2)

“Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pengajaran nasional, yang diatur dengan undang-undang.”

Kehadiran pasal 31 di atas telah ditentukan pula garis – garis besarnya soal pendidikan dan Pengajaran di dalam risalah sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)²⁶, yang mendasari lahirnya pasal 31 UUD 1945 yang mengatur tentang pendidikan. Di dalam poin – poinnya yang mengatur tentang susunan sekolah, disebutkan antara lain :

1. Mulai tingkatan Sekolah Rakyat sampai tingkatan Sekolah Menengah Tinggi diadakan sekolah pengetahuan umum dan sekolah kepandaian khusus (**vakschool**)
2. Untuk murid – murid yang tidak akan meneruskan pelajarannya, maka di tiap-tiap Sekolah Rakyat diadakan kelas sambungan, yaitu “kelas masyarakat” untuk mengajarkan permulaan kepandaian khusus yang sesuai dengan alam dan masyarakat ditempat kedudukan sekolah masing-masing, (pertanian di desa-desa, perdagangan dan pertukangan didalam kota, pelajaran dan perikanan di keliling pantai, dsb). Dan, pelajaran ilmu kemasyarakatan yang praktis.

²⁶ Saafroedin Bahar, dkk. (ed.), *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1995, hal. 399 – 401.

3. Tiap-tiap sekolah pengetahuan umum mempunyai hubungan lanjutan dengan sekolah kepandaian khusus.
4. sekolah-sekolah menengah dan menengah tinggi dibagi menjadi Bagian A (dari Alam) dan Bagian B (dari Budaya), untuk menyesuaikan pengajaran dengan pembawaan anak-anak murid.
5. Pada sekolah-sekolah menengah atau menengah tinggi putri daftar pelajarannya yang mengenai pengetahuan umum, sama dengan daftar pelajaran sekolah yang sejenis untuk anak-anak laki-laki.
6. Lamanya belajar di masing-masing tingkatan sekolah (pertama, rakyat, menengah, dan menengah tinggi) ialah 3 tahun.
7. Tentang sekolah-sekolah khusus, yakni sekolah kepandaian (*vakschool*), maka untuk segala kepentingan masyarakat dan kebudayaan harus diadakan sekolah-sekolah khusus yang cukup. Misalnya, sekolah-sekolah tani, pertukangan, teknik, dan sebagainya; juga sekolah-sekolah kesusasteraan, musik, pelukis, ukir-ukiran, dan sebagainya.
8. Sekolah-sekolah untuk mendidik guru-guru harus dipentingkan. Bahkan, untuk perluasan pendidikan dan pengajaran yang sehebat-hebatnya, harus diadakan usaha-usaha mendidik guru dengan secara kilat.
Baik untuk penyelenggaraan sekolah-sekolah guru biasa, maupun untuk pendidikan guru secara kilat, maka kegiatan rakyat dengan sekolah-sekolahnya pertikelir harus dipergunakan sebaik-baiknya.
9. Untuk dapat tenaga-tenaga pemimpin penyelenggara segala kewajiban negeri dan masyarakat yang penting-penting, maka harus diadakan universiteit dan/atau sekolah-sekolah tinggi yang cukup; jangan dilupakan sekolah-sekolah tinggi untuk keprajuritan.
10. Biaya belajar harus serendah-rendahnya, dengan pembebasan uang belajar untuk mereka yang tidak mampu.²⁷

Dari pemaparan garis – garis besar tentang pendidikan dan pengajaran di atas, dapat kita ketahui bersama, bahwa sejak awal sebenarnya negara (baca: BPUPKI pada waktu itu) telah mengamanahkan mengenai perlindungan bagi setiap warga negara untuk memperoleh pendidikan. Hal ini dapat kita ketahui dengan membaca poin ke- sepuluh dari garis –garis besar di atas. Dimana nantinya akan ditetapkan biaya belajar yang serendah-rendahnya dengan membebaskan biaya bagi mereka yang tidak mampu. Sehingga diharapkan setiap

warga negara nantinya dapat mengenyam pendidikan secara formal (baca: bersekolah).

Bahkan pada poin ke-lima telah tercantum pula upaya melaksanakan pendidikan tanpa diskriminasi, yaitu berupa penyamaan dalam hal penerimaan materi pelajaran baik itu bagi wanita maupun laki-laki.

Dari sini dapat kita ketahui bersama, bahwa semenjak awal, para pendiri bangsa sudah bercita-cita untuk menyelenggarakan pendidikan bagi semua warga negara – meski belum menyinggung mengenai pendidikan yang bermutu bagi semua warga negara. Selain itu, sudah ada upaya sedari awal pula untuk menghapus diskriminasi dalam pendidikan, setidaknya mengenai hak untuk memperoleh pelajaran yang sama, baik itu laki-laki maupun perempuan.

Setelah proklamasi Kemerdekaan tanggal 17 agustus 1945, pada masa Mr. Suwandi menjabat sebagai menteri Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan (PPK), di Yogyakarta dibentuk suatu panitia yang bertugas meneliti dan merumuskan masalah-masalah pengajaran di alam merdeka. Panitia itu bernama Panitia Penyelidik Pengajaran Republik Indonesia, yang diketuai oleh Ki Hajar Dewantara. Panitia ini dibentuk berdasarkan keputusan Rapat Badan Pekerja KNIP tanggal 27 Desember 1945 atas usul pemerintah dengan pertimbangan bahwa untuk pembinaan negara dan masyarakat baru, perlu diciptakan dasar-dasar dan susunan pengajaran baru.²⁸

Setelah bekerja beberapa bulan, panitia akhirnya menghasilkan saran-saran untuk disampaikan kepada pemerintah mengenai berbagai hal yang menyangkut

²⁷

Ibid.

bidang teoritis, praktis dan teknis, serta mengenai arah dan tujuan pendidikan dan pengajaran di alam merdeka, dalam rangka penyusunan masyarakat baru.

Adapun pokok-pokok saran-saran tersebut sebagaimana ditulis oleh Prof. Sugarda Purbakawatja, antara lain:

1. Pedoman pendidikan dan pengajaran harus diubah secara mendasar;
2. Khusus mengenai pengajaran diharapkan agar bisa mendapat tempat yang teratur dan seksama;
3. Mengenai pengajaran tinggi disarankan supaya diadakan seluas-luasnya. Tenaga pengajarnya bila perlu menggunakan tenaga bangsa asing sebagai guru besar;
4. Disarankan agar diusahakan berlakunya pengiriman pelajar-pelajar ke luar negeri;
5. "Paham Perseorangan" yang masih dianut, harus diganti dengan "Paham susila dan rasa perikemanusiaan yang tinggi". Sebab tujuan pendidikan dan pengajaran diarahkan kepada usaha membimbing murid-murid, agar menjadi warganegara yang mempunyai rasa tanggungjawab;
6. Tentang kewajiban bersekolah. Wajib sekolah harus dilaksanakan secara bertahap, sesingkat-singkatnya 10 tahun;
7. Bidang-bidang pengajaran kejuruan, seperti pertanian, industri, pelayaran dan perikanan diharapkan mendapat perhatian istimewa, sedang pengajaran kesehatan dan olahraga hendaknya teratur dengan baik, sehingga akan dapat dihasilkan kecerdasan rakyat yang harmonis;
8. Tentang masalah pembiayaan, panitia menyarankan agar untuk sekolah dasar tidak dipungut uang sekolah, sedang untuk sekolah menengah dan perguruan tinggi agar diadakan aturan pembayaran dan tunjangan yang luas, sehingga soal keuangan tidak menjadi halangan bagi pembayar-pembayar yang kurang mampu.²⁹

Saran-saran di atas lahir dengan didasarkan pada dasar-dasar pendidikan yang menganut prinsip-prinsip demokrasi, kemerdekaan dan keadilan sosial. Pada waktu itu, tujuan umum dari pendidikan Indonesia merdeka dinyatakan secara sederhana yaitu, mendidik anak-anak Indonesia menjadi warganegara yang

²⁸ Marwati Djoened Poesponegoro dan Nugroho Notosusanto, *Sejarah nasional Indonesia VI*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Balai Pustaka, Jakarta, 1993, hal. 184

²⁹ Sebagaimana dikutip dalam Ibid, hal. 185-186

berguna, yang diharapkan kelak dapat memberikan segenap pengetahuan yang didapatnya kepada negara.

Saran-saran yang dirumuskan di atas, dapat kita ketahui bersama bahwa (lagi-lagi) semenjak awal, pemerintah telah berusaha memberikan kemudahan mengenyam pendidikan bagi seluruh warga negara termasuk di dalamnya mereka yang kurang dan tidak mampu. Bahkan berdasarkan saran-saran di atas, pemerintah pada waktu itu telah berencana untuk menggratiskan pendidikan bagi sekolah dasar. Demi memenuhi pemerataan kesempatan pendidikan bagi seluruh warga negara.

II. 3. Pengaturan hak warga negara untuk memperoleh pendidikan yang bermutu dan tanpa diskriminasi dalam Undang – Undang.

Cita-cita luhur negara untuk menyelenggarakan pendidikan yang bermutu dan tanpa diskriminasi wajib direalisasikan. Diperlukan lebih dari sekedar penyantunan cita-cita pendidikan dalam Undang-Undang Dasar 1945 belaka. Maka dari itu, untuk mengatur lebih jauh dan mendalam, Pemerintah Indonesia telah mensahkan undang-undang yang mengatur mengenai pendidikan.

Melalui skripsi ini, penulis mencoba menelusuri aturan-aturan yang ada terutama dalam tingkatan undang-undang. Dimulai dari undang-undang yang pertama yang mengatur mengenai pendidikan yaitu Undang-Undang nomor 4 tahun 1950 dari Republik Indonesia Dahulu tentang Dasar-Dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah untuk Seluruh Indonesia, yang dinyatakan keberlakuannya melalui Undang-Undang nomor 12 tahun 1954 tentang pernyataan berlakunya

Undang-Undang nomor 4 tahun 1950 dari Republik Indonesia dahulu tentang Dasar-Dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah untuk seluruh Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 1954 nomor 38 dan Penjelasan dalam Tambahan Lembaran Negara nomor 550). *Kedua*, Undang-Undang Republik Indonesia nomor 2 tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1989 Nomor 6 dan Penjelasan dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3390). *Ketiga*, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. *Keempat*, Undang-Undang Republik Indonesia nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang menggantikan undang-undang nomor 2 tahun 1989 yang dianggap tidak memadai lagi. *Kelima*, Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1994 tentang pelaksanaan wajib belajar pendidikan dasar.

II.3.1 Pengaturan mengenai Hak Warga Negara untuk memperoleh

Pendidikan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang nomor 4 tahun 1950 yang dinyatakan keberlakuannya melalui Undang-Undang nomor 12 tahun 1954.

Dengan disetujuinya hasil-hasil Konferensi Meja Bundar (KMB) pada tanggal 2 November 1949 di Den Haag, maka terbentuklah negara Republik Indonesia Serikat (RIS), yang terdiri dari 16 negara bagian dengan dipimpin oleh seorang Presiden atau kepala negara RIS yang pertama yaitu Ir. Soekarno dan Drs. Moh. Hatta sebagai Perdana menteri yang pertama.

Sebagaimana disebutkan oleh Herbert Feith,³⁰ Kabinet yang terbentuk pada waktu itu merupakan Zaken Kabinet (yang mengutamakan keahlian dari anggota-anggotanya) dan bukan merupakan kabinet koalisi yang bersandar pada kekuatan partai-partai politik. Dimana sebagian besar anggota-anggota kabinet ini merupakan pendukung unitarisme dan hanya dua orang mendukung sistem federal yaitu Sultan Hamid II dan Anak Agung Gde Agung. Komposisi kabinet yang seperti itu, justru menyebabkan gerakan untuk membubarkan negara federal dan untuk kembali membentuk negara kesatuan menjadi semakin kuat.

Pembentukan kembali negara kesatuan dapat terlaksana setelah ditandatanganinya Piagam Persetujuan (pengumuman bersama) antara Pemerintah RIS dan Pemerintah RI pada tanggal 19 Mei 1950. Dalam piagam tersebut dinyatakan antara lain:

- a. Menyetujui dalam waktu sesingkat-singkatnya bersama-sama melaksanakan Negara Kesatuan sebagai penjelmaan daripada Republik Indonesia berdasarkan Proklamasi 17 Agustus 1945;
- b. Sebelum diadakan perundang-undangan kesatuan, maka undang-undang dan peraturan-peraturan yang ada tetap berlaku, akan tetapi dimana mungkin diusahakan supaya perundang-undangan Republik Indonesia (dahulu) berlaku;
- c. Menyetujui pembentukan suatu panitia yang bertugas-kewajiban menyelenggarakan segala persetujuan untuk menyelesaikan kesukaran-kesukaran dipelbagai lapangan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya.³¹

Kabinet RIS di bawah pimpinan Drs. Moh Hatta sendiri memerintah sampai dengan tanggal 17 agustus 1950. dan pada hari itu akhirnya RIS berubah menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

³⁰ Sebagaimana dikutip dari Ibid, hal. 205-206

³¹ Sebagaimana dikutip dari penjelasan dalam Tambahan Lembaran Negara nomor 550, hal. 273-274

Sehubungan dengan bergabungnya kembali antara kedua negara di atas menjadi satu negara kesatuan, maka atas usul panitia bersama, dikeluarkanlah suatu pengumuman bersama oleh Menteri Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan Republik Indonesia Dahulu dan Menteri Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan Republik Indonesia Serikat ad Interim, pada tanggal 30 Juni 1950, yang antara lain menyatakan, bahwa untuk tahun ajaran 1950/1951 hingga saat ditetapkannya Undang-Undang nomor 12 tahun 1954, sistem pengajaran yang sementara berlaku adalah didasarkan dari peraturan yang terdapat dalam Republik Indonesia Dahulu (Undang-Undang nomor 4 tahun 1950) untuk dijalankan di seluruh Indonesia, dengan maksud kemudian dalam waktu yang secepatnya akan ditinjau kembali.

Dengan ditetapkannya Undang-Undang nomor 12 tahun 1954, maka, berlakulah Undang-Undang nomor 4 tahun 1950 tentang dasar-dasar pendidikan dan pengajaran disekolah untuk seluruh Indonesia. Meski secara *de facto*, undang-undang tersebut sebenarnya telah berlaku semenjak tahun ajaran 1950/1951 dengan dikeluarkannya Pengumuman Bersama tersebut.

Pendidikan di Indonesia pada waktu itu mengenal prinsip bahwa kekurangan biaya pada seorang pelajar tidak boleh menjadi halangan baginya untuk melanjutkan pendidikan. Maka, di dalam pasal-pasal yang terdapat dalam undang-undang nomor 4 tahun 1950 pun diatur mengenai hal tersebut. Antara lain terdapat dalam BAB XI tentang murid-murid:

Pasal 17

“Tiap-tiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk diterima menjadi murid suatu sekolah, jika memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan untuk pendidikan dan pengajaran pada sekolah itu.”

Pasal 19 ayat (1)

“murid-murid yang ternyata pandai tetapi tidak mampu membayar biaya sekolah, dapat menerima sokongan dari pemerintah, menurut aturan-aturan yang ditetapkan oleh menteri pendidikan, pengajaran dan kebudayaan.”

pasal 19 ayat (2)

“untuk beberapa macam sekolah dapat diadakan peraturan pemberian sokongan kepada murid-murid, dengan perjanjian bahwa murid-murid itu sesudah tamat belajar akan bekerja dalam jawatan pemerintah untuk waktu yang ditetapkan.”

Demikian pula dalam BAB XIV tentang uang sekolah dan uang alat-alat pelajaran juga diatur mengenai kemudahan setiap warganegara untuk memperoleh pendidikan. Antara lain dalam:

Pasal 22

“di sekolah-sekolah rendah dan sekolah luar biasa tidak dipungut uang sekolah maupun uang alat-alat pelajaran.”

Pasal 23

“disemua sekolah negeri, kecuali sekolah rendah dan sekolah luar biasa, murid-murid membayar uang sekolah yang ditetapkan menurut kekuatan orang tuanya.”

Pasal 25

“murid-murid yang ternyata pandai, tetapi tidak mampu membayar uang sekolah dan uang alat-alat pelajaran, dapat dibebaskan dari pembayaran biaya itu. Aturan tentang pembebasan ini ditetapkan oleh Menteri Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan.”

Dalam peraturan perundang-undangan di atas, telah disebutkan secara jelas mengenai upaya melaksanakan pendidikan untuk semua. Meskipun belum menyebut mengenai peristilahan pendidikan yang bermutu dan tanpa diskriminasi, tetapi berdasarkan isi dari pasal-pasal di atas, dapat kita ketahui bersama pemerintah (pada waktu itu) telah berupaya menetapkan pendidikan gratis dan

penghapusan diskriminasi terutama pada tingkatan sekolah rendah dan sekolah luar biasa demi memenuhi hak warga negara untuk mengenyam pendidikan dengan tidak terkecuali bagi mereka yang mengalami cacat fisik dan mental.

II.3.2 Pengaturan mengenai Hak Warga Negara untuk Memperoleh

Pendidikan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2

Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Di dalam undang-undang nomor 2 tahun 1989, telah diatur dalam bab tersendiri mengenai hak-hak warga negara untuk memperoleh pendidikan, yaitu dalam BAB III. Adapun pasal yang mengatur antara lain:

Pasal 5

“setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan.”

Pasal 6

“setiap warga negara berhak atas kesempatan yang seluas-luasnya untuk mengikuti pendidikan agar memperoleh pengetahuan, kemampuan, dan ketrampilan yang sekurang-kurangnya setara dengan pengetahuan, kemampuan, dan ketrampilan tamatan pendidikan dasar.”

pasal 7

“penerimaan seseorang sebagai peserta didik dalam suatu satuan pendidikan diselenggarakan dengan tidak membedakan jenis kelamin, agama, suku, ras, kedudukan sosial dan tingkat kemampuan ekonomi, dan dengan tetap mengindahkan kekhususan satuan pendidikan yang bersangkutan.”

Sedangkan dalam BAB VI tentang peserta didik, diatur mengenai hak dan kewajiban peserta didik. Antara lain tercantum dalam:

Pasal 24.

Setiap peserta didik pada suatu satuan pendidikan mempunyai hak-hak berikut:

1. mendapatkan perlakuan sesuai dengan bakat, minat, dan kemampuannya;
2. mengikuti program pendidikan yang bersangkutan atas dasar pendidikan berkelanjutan, baik untuk mengembangkan kemampuan diri maupun untuk memperoleh pengakuan tingkat pendidikan tertentu yang telah dibakukan;
3. mendapat bantuan fasilitas belajar, beasiswa, atau bantuan lain sesuai dengan persyaratan yang berlaku;
4. pindah ke satuan pendidikan yang sejajar atau yang tingkatnya lebih tinggi sesuai dengan persyaratan penerimaan peserta didik pada satuan pendidikan yang hendak dimasuki;
5. memperoleh penilaian hasil belajarnya;
6. menyelesaikan program pendidikan lebih awal dari waktu yang ditentukan;
7. mendapat pelayanan khusus bagi yang menyandang cacat.

Pasal 25 ayat (1)

Setiap peserta didik berkewajiban untuk :

1. ikut menanggung biaya penyelenggaraan pendidikan, kecuali bagi peserta didik yang dibebaskan dari kewajiban tersebut sesuai dengan peraturan yang berlaku;
2. mematuhi semua peraturan yang berlaku;
3. menghormati tenaga kependidikan;
4. ikut memelihara sarana dan prasarana serta kebersihan, ketertiban dan keamanan satuan pendidikan yang bersangkutan.

Diperjelas dalam penjelasan umum undang-undang ini, bahwa sistem pendidikan nasional memberi kesempatan belajar yang seluas-luasnya kepada setiap warga negara, oleh karena itu tidak dibenarkan adanya perlakuan diskriminatif dalam penerimaan peserta didik. Baik itu diskriminasi jenis kelamin, agama, ras, suku, latar belakang sosial dan tingkat kemampuan ekonomi.³²

³² Penjelasan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

II.3.3 Pengaturan mengenai Hak Warga Negara untuk Memperoleh

Pendidikan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 39

Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Yang dimaksud dengan Hak Asasi Manusia, sebagaimana disebutkan dalam pasal 1 angka 1 undang-undang ini adalah :

“seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.”

Demikian pula dengan hak memperoleh pendidikan, dalam undang-undang ini merupakan salah satu hal yang diatur dan dilindungi. Hal ini sebagaimana tercantum dalam pasal 12, yang menyatakan bahwa :

“Setiap orang berhak atas perlindungan bagi pengembangan pribadinya, untuk memperoleh pendidikan, mencerdaskan dirinya, dan meningkatkan kualitas hidupnya agar menjadi manusia yang beriman, bertakwa, bertanggung jawab, berakhlak mulia, bahagia, dan sejahtera sesuai dengan hak asasi manusia.”

Dasar pemikiran dibentuknya undang-undang ini adalah antara lain³³ :

- a. Tuhan Yang Maha Esa adalah pencipta alam semesta dengan segala isinya;
- b. Pada dasarnya, manusia dianugerahi jiwa, bentuk, struktur, kemampuan, kemauan serta berbagai kemudahan oleh Penciptanya, untuk menjamin kelanjutan hidupnya;
- c. Untuk melindungi, mempertahankan, dan meningkatkan martabat manusia, diperlukan pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia, karena tanpa hal tersebut manusia akan kehilangan sifat dan martabatnya, sehingga dapat mendorong manusia menjadi serigala bagi manusia lainnya (*homo homini lupus*);

³³ Penjelasan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

- d. Karena manusia merupakan makhluk sosial maka hak asasi manusia yang satu dibatasi oleh hak asasi manusia yang lain, sehingga kebebasan atau hak asasi manusia bukanlah tanpa batas;
- e. Hak asasi manusia tidak boleh dilenyapkan oleh siapa pun dan dalam keadaan apa pun;
- f. Setiap hak asasi manusia mengandung kewajiban untuk menghormati hak asasi manusia orang lain, sehingga di dalam hak asasi manusia terdapat kewajiban dasar;
- g. Hak asasi manusia harus benar-benar dihormati, dilindungi dan ditegakkan, dan untuk itu pemerintah, aparatur negara, dan pejabat publik lainnya mempunyai kewajiban dan tanggung jawab menjamin terselenggaranya penghormatan, perlindungan, dan penegakan hak asasi manusia.

Dari dasar pemikiran yang terakhir (huruf g), dapat kita ketahui bahwa pemerintah berkewajiban dan bertanggung jawab untuk menghormati, melindungi, dan menegakkan hak asasi manusia. Termasuk di dalamnya perlindungan hak asasi manusia dalam hal mendapatkan pendidikan.

II.3.4 Pengaturan mengenai Hak Warga Negara untuk Memperoleh

Pendidikan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 20

Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Lahirnya gerakan reformasi semenjak tahun 1998, menuntut diterapkannya prinsip demokrasi, desentralisasi keadilan, dan menjunjung tinggi hak asasi manusia dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal-hal tersebut berimbas pula dalam sistem pendidikan nasional pasca reformasi. Sistem pendidikan nasional diharuskan mampu menjamin pemerataan kesempatan pendidikan, peningkatan mutu, serta relevansi dan efisiensi manajemen pendidikan dalam menghadapi kemajuan jaman. Untuk itu, disahkanlah undang-undang ini demi menjawab tantangan di atas.

Dalam bab IV diatur mengenai hak dan kewajiban warga negara, orang tua, masyarakat, dan pemerintah.

Pasal 5 ayat (1).

“Setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu.”

Pasal 6 ayat (1).

“Setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun wajib mengikuti pendidikan dasar.”

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.”

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.”

Dalam bab V tentang peserta didik, pasal 12 ayat (1) menyatakan :

Setiap peserta didik pada setiap satuan pendidikan berhak :

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

Dalam bab VIII tentang wajib belajar, dinyatakan :

Pasal 34 ayat (1).

“Setiap warga negara yang berusia 6 (enam) tahun dapat mengikuti program wajib belajar.”

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.”

II.3.5 Pelaksanaan Wajib Belajar Pendidikan Dasar Melalui Instruksi

Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1994.

Pada tanggal 15 April 1994, Presiden Republik Indonesia saat itu, Soeharto, menandatangani Instruksi Presiden Nomor 1 tahun 1994 yang berisikan pelaksanaan wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun di seluruh Indonesia sebagai suatu gerakan nasional yang terhitung pelaksanaannya mulai tahun pelajaran 1994/1995.

Dalam lampirannya disebutkan bahwa yang dimaksud dengan wajib belajar pendidikan dasar adalah :

”Suatu gerakan nasional yang diselenggarakan di seluruh Indonesia bagi warga negara Indonesia yang berusia 7 sampai dengan 15 tahun untuk mengikuti pendidikan dasar atau pendidikan yang setara sampai tamat.”

Berdasarkan pedomannya, wajib belajar yang dilaksanakan berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1990 tentang Pendidikan Dasar ini, diarahkan agar diikuti oleh semua warga negara Indonesia yang berusia 7 sampai dengan 12 tahun untuk Sekolah Dasar dan yang sederajat, serta bagi semua warga negara yang berusia 13 sampai dengan 15 tahun untuk Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama dan yang sederajat.

Wajib belajar pendidikan dasar ini dilaksanakan di satuan pendidikan baik yang diselenggarakan oleh pemerintah maupun oleh masyarakat, yang dalam pelaksanaannya menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah, orang tua, dan masyarakat. Yang terpenting lagi mengenai pembiayaan pelaksanaan wajib belajar pendidikan dasar pada satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah merupakan tanggung jawab pemerintah, sehingga peserta didik tidak dikenakan kewajiban untuk ikut menanggung biaya penyelenggaraan pendidikan.

Tetapi bagi satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat secara mandiri, pemerintah hanya dapat memberi bantuan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Namun dalam kenyataannya hingga saat ini, setiap warga negara yang mengenyam pendidikan dasar selalu diwajibkan membayar, baik itu uang pendaftaran maupun uang iuran dan tarikan-tarikan pendanaan ekstra lainnya. Karena hal inilah maka banyak dari generasi-generasi muda yang berasal dari keluarga yang kurang beruntung pada akhirnya harus gigit jari karena tidak bisa mengenyam pendidikan formal akibat ketiadaan biaya. Belum lagi banyak dari mereka yang lain juga terpaksa harus putus sekolah karena hal yang sama, yaitu, ketiadaan biaya.

Bila kita cermati beragam peraturan-peraturan yang tertera di atas, semuanya menyatakan ketentuan yang sudah bagus. Namun sayang tidak satu pun dari peraturan-peraturan tersebut, pada kenyataannya dapat berlaku secara efektif. Ketentuan-ketentuan tersebut hanya menjadi janji belaka.

Dari ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana tertera di atas, dapat kita ketahui bahwa tidak ada satupun mekanisme yang mengatur mengenai keinginan rakyat untuk menuntut hak-hak yang telah mereka peroleh. Serta bagaimana bentuk pertanggung jawaban pemerintah selaku pemegang amanah perundang-undangan apabila mereka gagal melaksanakan ketentuan sebagaimana yang telah diatur.

Tidak ada ketentuan yang mengatur bagaimana bila seorang Yulis ingin menuntut haknya untuk memperoleh pendidikan sebagaimana yang berhak dia peroleh (bersekolah di sekolah yang favorit dan bermutu) berdasarkan kemampuannya. Harus kepada siapa Yulis mengadu dan bagaimana proses pemenuhan hak-haknya ? juga tidak jelas. Bahkan celaknya, dari wawancara dan observasi yang penulis lakukan, ternyata Yulis juga tidak tahu kalau haknya untuk memperoleh pendidikan yang bermutu itu dilindungi dalam undang-undang, dan lebih parah lagi tetangga di sekitar dia hanya tahu bahwa bila ingin sekolah memang harus mengeluarkan biaya yang saat ini terbilang tidak sedikit. Bila pun ada yang mengetahui tentang hak-haknya, mereka tetap tidak tahu kemana harus meminta pemenuhan hak-haknya tersebut.

BAB III

PRAKTEK PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN SEBAGAI UPAYA MELAKSANAKAN AMANAH UUD 1945

III.1. Manajemen Berbasis Sekolah.

Makin mahal biaya pendidikan sekarang ini tidak lepas dari kebijakan pemerintah yang menerapkan konsep Manajemen Berbasis Sekolah (MBS). Di negara-negara seperti Selandia Baru, Australia, Amerika Serikat, yang telah lebih dulu menjalankan MBS, memaknainya sebagai proses pengambilan keputusan yang dilakukan bersama pihak-pihak yang terlibat (*multistakeholder*) termasuk di dalamnya orang tua murid dan murid itu sendiri. MBS tidak terkait sama sekali dengan permasalahan biaya karena pembiayaan menjadi tanggung jawab negara.³⁴

Seperti apakah MBS sebenarnya?, Ketika di Indonesia, MBS dimaknai lain, terutama untuk melakukan mobilisasi dana, bukan sebagai proses demokratisasi pengambilan keputusan pendidikan.

III.1.1. Kebijakan untuk Menerapkan Manajemen Berbasis Sekolah.³⁵

Pasca tumbang Presiden Soeharto disertai dengan bergulirnya reformasi, sektor pendidikan seperti halnya sektor lain, memiliki kesempatan untuk berkembang. Salah satu kebijakan yang muncul mewarnai alam reformasi adalah School Based Management atau manajemen berbasis sekolah (MBS), yang ditetapkan sebagai kebijakan nasional oleh Depdiknas sejak tahun 2000.

³⁴ Op. cit, Ade Irawan dkk.

Istilah MBS mula-mula muncul di Amerika Serikat pada tahun 1970-an sebagai alternatif untuk mereformasi pengelolaan pendidikan atau sekolah. Reformasi dilakukan karena kinerja sekolah selama puluhan tahun gagal menunjukkan peningkatan yang berarti dalam memenuhi tuntutan perubahan lingkungan sekolah.

“Tuntutan perubahan lingkungan sekolah dimaksud antara lain tuntutan dunia kerja, tuntutan ilmu pengetahuan dan teknologi, tuntutan sosial, ekonomi, hukum, dan politik. Lulusan sekolah pada saat itu di bawah standar tuntutan berbagai bidang kebutuhan yang mengakibatkan kekecewaan banyak kalangan yang berkaitan baik secara langsung maupun tidak langsung.”³⁶

MBS adalah suatu pendekatan politik yang bertujuan untuk mendesain ulang pengelolaan sekolah dengan mengubah sistem pengambilan keputusan dengan memindahkan otoritas dalam pengambilan keputusan dan manajemen ke setiap yang berkepentingan di tingkat lokal (*local stakeholder*) antara lain, kepala sekolah dan wakil-wakilnya, guru, siswa, konselor, tenaga administratif, orang tua siswa, tokoh masyarakat, para profesional, wakil pemerintahan, wakil organisasi pendidikan.

Beberapa Versi MBS³⁷

Indonesia bukanlah negara pertama yang menerapkan konsep MBS ini. Jauh sebelumnya sudah banyak negara-negara lain yang menerapkan konsep ini. Hongkong misalnya, menekankan pada insiatif sekolah, Kanada menekankan pada pengambilan keputusan di tingkat sekolah, di Amerika Serikat menekankan

³⁵ Ibid

³⁶ Nurkolis, “Manajemen Berbasis Sekolah, teori, model, dan aplikasi”, Gasindo, Jakarta, 2003; lihat Ade Irawan, Ibid.

pada pengelolaan sekolah di tingkat sekolah sendiri, di Inggris menekankan pada pengelolaan dana di tingkat sekolah, di Australia model MBS berlaku dengan memberi kewenangan sekolah dalam hal kurikulum, fleksibilitas penggunaan sumber daya sekolah, dan beberapa alternatif sekolah.

Model MBS yang dipilih satu negara dilandasi oleh sejarah pendidikan negara tersebut dan didasarkan pada kebutuhan negaranya setelah menyadari letak kesalahan dan kelemahan dalam pengelolaan pendidikannya.

MBS versi Departemen Pendidikan Nasional³⁸

Walau telah ditetapkan sebagai kebijakan nasional, Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas) belum jelas memberikan gambaran mengenai sosok MBS yang ingin diterapkan. Karena konsep MBS tidak berfungsi secara umum di semua level sekolah karena petunjuknya dibuat per-proyek. Semisal, MBS di tingkat sekolah dasar (SD) yang didanai Unicef-Unesco-Selandia Baru, panduan hanya berlaku bagi proyek tiga institusi tersebut. Sedangkan bagi SLTP yang dinamai Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah (MPMBS), panduan yang berlaku adalah panduan yang dibuat oleh Depdiknas bersama konsultan ADB sebagai *funding* proyek.

Satu-satunya keterangan yang agak jelas mengenai MBS versi pemerintah bisa ditemui dalam panduan umum dewan pendidikan dan komite sekolah, yang dibuat direktorat jenderal pendidikan dasar dan menengah (Dikdasmen). Dalam panduan tersebut disebutkan bahwa sekolah model akan bertumpu pada

³⁷ Ibid, Ade Irawan, dkk., h.

kebutuhan, visi, harapan, dan kewajiban masyarakat untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran yang pelaksanaannya diserahkan pada sekolah dengan melibatkan masyarakat. Melalui konsep ini, masyarakat tidak hanya berhak mendapatkan (menuntut) pendidikan yang bermutu, tetapi juga wajib ikut mengadakannya dengan cara turut serta menyediakan dana maupun kepakaran atau keahlian. Ada dua wadah yang bisa dipakai sebagai penyalur aspirasi dan kontribusi masyarakat, yaitu, dewan pendidikan dan komite sekolah.³⁹

III.1.2. Latar Belakang Munculnya MBS

Sebenarnya MBS bukan merupakan konsep baru dalam sistem pendidikan di Indonesia. Menurut Moch. Surya,⁴⁰ Ketua Umum Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI), pada sekitar akhir tahun 1950-an Indonesia sudah sempat melaksanakan konsep ini meskipun namanya bukan MBS, tetapi pada prinsipnya sama. Terdapat otonomi pada sekolah untuk mengatur diri sendiri. Sekolah menjadi bagian dari masyarakat, sehingga masyarakat merasa memiliki sekolah tersebut. Sebagai contoh, jika genteng sekolah bocor, pengurus sekolah dalam hal ini diwakili kepala sekolah tinggal ngomong dengan masyarakat. Besoknya mereka bergotong-royong untuk membetulkan kerusakan tersebut.

Tujuan MBS adalah untuk membuat sekolah bisa otonom dan mendorong partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sekolah. Hal ini bisa tercapai apabila didukung niat dari pemerintah, khususnya Departemen Pendidikan Nasional yang

³⁸ Ibid.

³⁹ "Manajemen Pendidikan Mutu Berbasis Sekolah, Konsep Dasar," Departemen Pendidikan Nasional, Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah, Direktorat Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama, 2002; lihat Ade Irawan, Ibid., h. 30

berada di pusat hingga daerah untuk menyerahkan kewenangan yang mereka kuasai kepada sekolah dan masyarakat. Termasuk di dalamnya mengubah sikap mental masyarakat yang masih feodal. Jadi, syarat utama memulai MBS adalah dengan adanya demokratisasi.

“Suatu sistem pemerintahan yang otoriter sangat sulit untuk melaksanakan reformasi dalam bidang pendidikan. Dengan kata lain, reformasi pendidikan akan dapat tumbuh dengan mudah dan subur apabila dalam situasi pemerintahan yang demokratis. Reformasi pendidikan diibaratkan sebagai pohon yang terdiri dari empat bagian yaitu, akar, batang, cabang, dan daun. Akar reformasi merupakan landasan filosofis yang tak lain bersumber dari cara hidup (*way of life*) masyarakatnya. Oleh karena itu, untuk suksesnya reformasi pendidikan harus berakar pada cara dan kebiasaan hidup warganya. Tanpa mempedulikan cara dan kebiasaan warganya, reformasi pendidikan tidak akan mendapat sambutan apalagi dukungan dari segenap lapisan masyarakat.”⁴¹

Latar Belakang Pemerintah Menerapkan Konsep MBS di Indonesia

Dalam sosialisasi mengenai Pemberdayaan Dewan Pendidikan Dan Komite Sekolah yang berlangsung selama Juni 2003 di Medan, Mataram, Surakarta dan Makasar, pemerintah dalam hal ini Departemen Pendidikan Nasional melalui Staf Ahli Mendiknas Bidang Desentralisasi Pendidikan, Ace Suryadi, Ph.D., membeberkan mengenai latar belakang mengapa pemerintah menerapkan konsep MBS di Indonesia.⁴²

Alasan pertama yang mendasari adalah, bahwa selama ini sistem pendidikan yang dikelola, berada dalam suatu iklim yang terlalu birokratis dan sentralistis sehingga menyebabkan keterpurukan dalam mutu dan keunggulan

⁴⁰ Wawancara dengan Ketua PGRI, Moch. Surya, Jakarta; lihat Ade Irawan, Ibid., h. 49

⁴¹ Nurkholis, "Manajemen Berbasis Sekolah, Teori, Model, dan Aplikasi," Grasindo, Jakarta, 2003; lihat Ade Irawan, Ibid., h. 52

⁴² lihat : <http://www.depdiknas.go.id/go.php?a=1&to=f627>

pendidikan di tanah air. Karena sistem birokrasi selalu menempatkan “kekuasaan” sebagai faktor yang paling menentukan dalam proses pengambilan keputusan. Akibatnya, sekolah-sekolah terkungkung oleh kekuasaan birokrasi yang “menggurita” sejak kekuasaan tingkat pusat hingga daerah, yang bahkan terkesan semakin buruk dalam era desentralisasi ini.

Kedua, kepala sekolah dan guru-guru sebagai pihak yang paling memahami realitas pendidikan, justru berada dalam posisi tidak berdaya dan tertekan oleh berbagai pembakuan dalam bentuk juklak dan juknis yang tidak sesuai dengan kenyataan obyektif di masing-masing sekolah.

Selanjutnya, kekuasaan birokrasi juga menjadi faktor penyebab dari menurunnya semangat partisipasi masyarakat terhadap penyelenggaraan pendidikan di sekolah. alasannya, dulu, sekolah sepenuhnya dimiliki oleh masyarakat, dan merekalah yang membangun dan memelihara sekolah, mengadakan sarana pendidikan, serta iuran untuk mengadakan biaya operasional sekolah. Jika sekolah telah mereka bangun, masyarakat hanya meminta guru-guru kepada pemerintah untuk diangkat pada sekolah mereka itu. Pemerintah pada waktu itu hanya berfungsi sebagai penyeimbang melalui pemberian subsidi bantuan bagi sekolah-sekolah pada masyarakat yang benar-benar kurang mampu.

Namun, semenjak negara (baca: Pemerintah) telah turut serta (mengambil alih) “kepemilikan” sekolah yang sebelumnya milik masyarakat menjadi milik pemerintah dan dikelola sepenuhnya secara birokratik bahkan sentralistik, maka, sejak itu, secara perlahan “rasa memiliki” dari masyarakat terhadap sekolah menjadi pudar bahkan akhirnya menghilang. Peran masyarakat yang sebelumnya

“bertanggungjawab”, mulai berubah menjadi hanya “berpartisipasi” terhadap pendidikan saja.

Oleh karena itu, untuk menjawab permasalahan di atas, salah satu model pengelolaan yang digagas oleh Departemen Pendidikan Nasional adalah Manajemen Berbasis Sekolah (MBS). Dari versi Depdiknas, MBS merupakan salah satu model manajemen pendidikan yang berbasis pada otonomi atau kemandirian sekolah dan aparat daerah dalam menentukan arah, kebijakan, serta jalannya pendidikan di daerah masing-masing. Keberhasilan dalam pelaksanaan MBS sangat ditentukan oleh perwujudan kemandirian manajemen pendidikan pada tingkatan kabupaten atau kota.

Selain itu, pihak Depdiknas menambahkan, bahwa pelaksanaan konsep MBS ini juga didasarkan pada UU No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional, (Propenas), khususnya Bab VII (Pembangunan Pendidikan) yang menggambarkan bahwa dunia pendidikan di Indonesia menghadapi tiga tantangan besar, di antaranya adalah, sejalan dengan diberlakukannya otonomi daerah, sistem pendidikan nasional dituntut untuk melakukan perubahan dan penyesuaian sehingga dapat mewujudkan proses pendidikan yang lebih demokratis, memperhatikan keberagaman kebutuhan/keadaan daerah dan peserta didik, serta mendorong peningkatan partisipasi masyarakat. Untuk itu pihak Depdiknas menilai bahwa manajemen pendidikan yang sentralistik dan seragam tidak bisa mendorong terciptanya peran serta aktif masyarakat dalam proses pendidikan.

Namun, keterangan Depdiknas di atas berbeda dengan apa yang diuraikan oleh Indonesia Corruption Watch (ICW).⁴³ ICW mengemukakan bahwa awal mulanya, MBS muncul karena adanya proyek. Pada kenyataannya, banyak pemberi dana yang membidani kelahiran MBS di Indonesia. Antara lain, Asia Development Bank (ADB), Bank Dunia, Unicef, Unesco, dengan didukung beberapa negara seperti Inggris, Selandia Baru, dan Belanda. Padahal pemerintah pada waktu itu menyatakan tidak memiliki banyak dana untuk membiayai sektor pendidikan, sehingga alokasi anggarannya tidak pernah melebihi sepuluh persen dari APBN.

Cerita kemunculan MBS di Indonesia sejalan dengan masuknya dana dari berbagai negara dan lembaga tersebut. Hal ini ternyata sudah terjadi jauh sebelum Depdiknas menjadikan MBS sebagai kebijakan nasional pada tahun 2000. Namun, karena pemberi dana datang dari lembaga yang berbeda-beda dengan membawa konsep yang berbeda-beda pula, hal ini menjadikan pemerintah tidak memiliki satu konsep yang sama mengenai MBS itu sendiri.

Perlu diketahui, bahwa uang yang digulirkan oleh institusi internasional maupun negara asing tersebut tidak semuanya berbentuk hibah. Sehingga masyarakat secara tidak langsung terbebani untuk membayar kembali uang dari lembaga atau negara asing tersebut. Sebaliknya, kucuran dana untuk MBS ini banyak yang berbentuk utang, sehingga masyarakat yang pada akhirnya menanggung beban.

⁴³ op. Cit., Ade Irawan dkk.

Program Unicef dan Unesco terkenal dengan nama “Peningkatan mutu pendidikan dasar melalui manajemen berbasis sekolah dan peran serta masyarakat”. Dua institusi ini memulai programnya sejak tahun 1999 dengan membuat rintisan di beberapa SD di Jawa Tengah, Jawa Timur, Sulawesi Selatan, serta Nusa Tenggara Timur (NTT). Pada akhir tahun 2001, diklaim sudah ada 124 sekolah di empat provinsi tersebut mengikuti proyek rintisan tersebut. Sekolah-sekolah itu diberi “block grant” sebesar Rp. 5 juta pada tahun pertama, pada tahun kedua jumlahnya menurun sebesar Rp. 2 juta. Sedangkan pada tahun ketiga pemberin dana tersebut dihentikan.

Kegiatan Unesco ini didukung pula oleh Selandia Baru yang pada tahun 2002 semakin memantapkan dan menyebarkan MBS ke tujuh kabupaten/kota rintisan di Indonesia Timur. Sedangkan Unicef dengan dibantu oleh *The British Women's Association* dan Bank Niaga, melakukannya di sebelas kabupaten lainnya.

ADB yang lebih *concern* pada level SLTP dan SLTA, memulai keterlibatannya sejak tahun 1998. dua proyek mereka yang menjadi andalan rintisan MBS adalah, pertama, *Community Based Basic Education for The Poor* untuk proyek hibah. Berlokasi di daerah-daerah miskin di Nusa Tenggara Barat dan DKI Jakarta. Kedua, *Desentralized Basic Education*, yang berbentuk utang. Lokasinya lebih luas yaitu di dua puluh satu wilayah di Bali, NTB, dan DKI Jakarta.

Sedangkan Bank Dunia mendukung proyek utang di semua level institusi pendidikan, dari SD hingga SMU. Beberapa proyek utangan pendukung MBS dari

Bank Dunia antara lain, *West Java Basic Education Project* atau *Junior Secondary Education Project*. Kenyataan-kenyataan ini menggugurkan pernyataan pemerintah pada waktu itu untuk tidak memakai dana pinjaman dari luar negeri untuk membiayai pendidikan di tanah air. Untuk lebih lengkapnya mengenai berbagai proyek pendidikan yang dijalankan oleh lembaga-lembaga internasional di atas, dapat kita simak dari tabel di bawah ini.⁴⁴

⁴⁴

Ibid. h. 65

Tabel III.1.1. Proyek yang Berkaitan dengan MBS

Institusi/Negara	Nama Proyek	bentuk	Gol	Kreditor	Total
Bank Dunia	West Java Basic Education	utang	US\$ 26,7M	US\$ 103,5M	US\$ 130,2M
	East Java and East Nusa Tenggara Junior Secondary Education Project	Utang	US\$ 47,4M	US\$ 99M	US\$ 146,4M
	Sulawesi and East-ern Island Basic education Project	Utang	US\$ 7,1M	US\$ 63,8M	US\$ 70,9M
ADB	Senior Secondary Education Project	Utang	US\$ 110M	US\$ 88,6M	US\$ 186,6M
	Education Finance Study	Hibah	US\$ 40.000	US\$ 500.000	US\$ 540.000
	Community Based Basic Education for The Poor (grant)	JFPR Hibah	-	US\$ 3,2M	US\$ 3,2M
	Desentralized Basic Education Project	Utang	US\$ 100M	US\$ 25M	US\$ 125M
	Second Junior Seco-ndary Education Pro ject	Utang	US\$ 175M	US\$ 125M	US\$300M
ADB & England	Desentralized Basic Education		US\$ 250.000	US\$ 990.000	US\$ 1, 240M
	East Java and East Nusa Tenggara Junior Secondary Education Project	Utang	US\$ 47,4M	US\$ 99M	US\$ 146,4M
	Sulawesi and East-ern Island Basic education Project	Utang	US\$ 7,1M	US\$ 63,8M	US\$ 70,9M
	Desentralized Edu- cation Management	Hibah	US\$ 150.000	US\$ 300.000 (England)	US\$ 750.000
	Minimum Basic Service for the poor	Hibah	US\$ 187,500	US\$ 750,000	US\$ 937,500
Unesco/Unicef	MBS				
New Zealand	MBS	Hibah	US\$ 3M	-	US\$ 3M
Netherland	SIGP II	Hibah	Rp. 258 M	*	
Bank Niaga	MBS	Hibah	%p. 500 juta	-	
Total Pembiayaan MBS					
* Tergantung pada kebijakan pemerintah kabupaten/kota, sebagai contoh Garut, mengalokasikan Rp. 600 juta sebagai pendamping					

sumber: Indonesia Corruption Watch, 2004

III.2. Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 044/U/2002

Ada dua institusi utama yang menjadi ujung tombak konsep MBS yakni, Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah. Keduanya dianggap sebagai perwakilan partisipasi masyarakat dalam pendidikan, khususnya sekolah.⁴⁵

Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas) telah membuat panduan umum, yang secara legal formal dikeluarkan dalam bentuk Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 044/U/2002 tentang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah. Keputusan inilah yang dijadikan petunjuk untuk membentuk dua institusi tersebut.

III.2.1. Dewan Pendidikan⁴⁶

Berdasarkan lampiran I dari Keputusan menteri Pendidikan Nasional Nomor 044/U/2002, Dewan Pendidikan (DP) merupakan badan yang mewadahi peran serta masyarakat dalam rangka meningkatkan mutu, pemerataan, dan efisiensi pengelolaan pendidikan di Kabupaten/Kota. Nama badan ini dapat disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan masing-masing daerah. Ruang lingkup pendidikan meliputi pendidikan pra sekolah, jalur pendidikan sekolah dan jalur pendidikan luar sekolah. DP berkedudukan di Kabupaten/Kota., Badan ini bersifat mandiri, lepas dari hubungan hierarkhis dengan lembaga pemerintahan daerah.

Banyak tujuan yang ingin dicapai DP. *Pertama*, mewadahi dan menyalurkan aspirasi dan prakarsa masyarakat dalam melahirkan kebijakan dan

⁴⁵ Ibid. h. 37

⁴⁶ Lampiran I, Keputusan Menteri Pendidikan Nasional, Nomor 044/U/2002, Tanggal 2 April 2002; lihat Undang-Undang SISDIKNAS (Sistem Pendidikan Nasional) 2003 (UU RI NO. 20 TH. 2003), Sinar Grafika, Jakarta, cet. I, September, 2003, h. 112

program pendidikan. *Kedua*, meningkatkan tanggung jawab dan peran aktif dari seluruh lapisan masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan. *Ketiga*, menciptakan suasana dan kondisi transparan, akuntabel, dan demokratis dalam penyelenggaraan dan pelayanan pendidikan yang bermutu.

DP juga berperan sebagai pemberi pertimbangan (advisory agency) dalam penentuan dan pelaksanaan kebijaksanaan pendidikan; pendukung (supporting agency), baik yang berwujud finansial, pemikiran maupun tenaga dalam penyelenggaraan pendidikan; mengontrol (controlling agency) dalam rangka transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan dan keluaran pendidikan, serta mediator antara eksekutif dan legislatif dengan masyarakat.

DP menjalankan fungsi sebagai berikut :

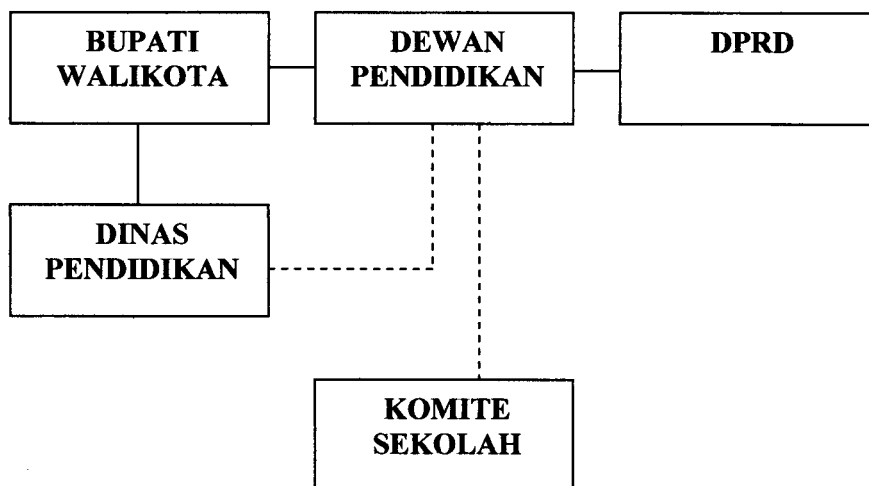
1. Mendorong tumbuhnya perhatian dan komitmen masyarakat terhadap penyelenggaraan pendidikan yang bermutu.
2. Melakukan kerja sama dengan masyarakat (perorangan/organisasi), pemerintah, dan DPRD berkenaan dengan penyelenggaraan pendidikan yang bermutu.
3. Menampung dan menganalisis aspirasi, ide, tuntutan, dan berbagai kebutuhan pendidikan yang diajukan oleh masyarakat.
4. Memberikan masukan, pertimbangan, dan rekomendasi kepada pemerintah daerah/DPRD mengenai :
 - a. Kebijakan dan program pendidikan.
 - b. Kriteria kinerja daerah dalam bidang pendidikan.
 - c. Kriteria tenaga kependidikan, khususnya guru/tutor dan kepala satuan pendidikan.
 - d. Kriteria fasilitas pendidikan.
 - e. Hal-hal lain yang terkait dengan pendidikan.
5. Mendorong orang tua dan masyarakat berpartisipasi dalam pendidikan guna mendukung peningkatan mutu dan pemerataan pendidikan.
6. Melakukan evaluasi dan pengawasan terhadap kebijakan, program, penyelenggaraan, dan keluaran pendidikan.

Dalam Kepmendiknas ditegaskan, bahwa anggota DP tidak boleh melebihi tujuh belas orang dan jumlahnya harus gasal. Ketujuhbelas orang itu bisa berasal

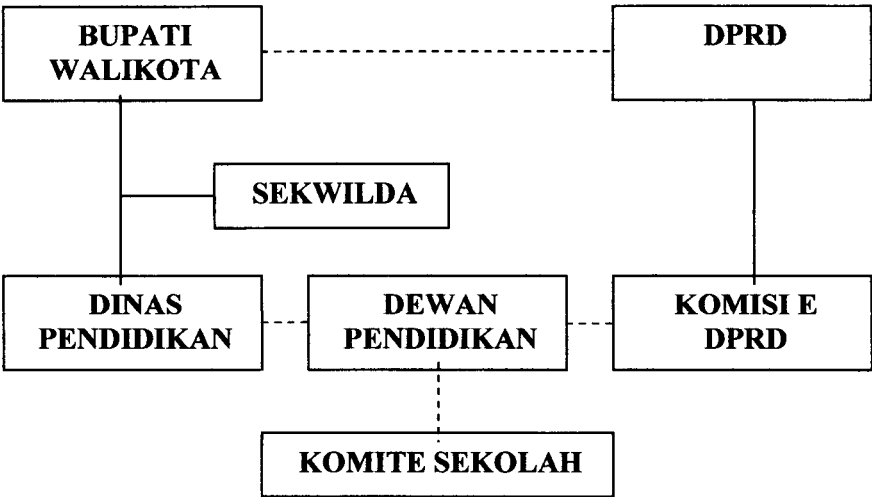
dari Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), tokoh masyarakat, yayasan penyelenggara pendidikan, organisasi profesi pendidikan, ataupun komite sekolah yang sudah disepakati. Unsur birokrasi yang dilibatkan maksimal empat hingga lima orang saja.

Tata cara pembentukan DP harus memakai prinsip transparansi, akuntabilitas, serta demokrasi. Sehingga pembentukan harus secara terbuka dan diketahui masyarakat luas, mulai dari tahap pembentukan panitia persiapan, sosialisasi oleh panitia persiapan, kriteria calon anggota, pengumumannya, pemilihan, dan penyampaian hasil pemilihan.

Bagan III.1. Contoh model hubungan DP dengan instansi terkait di Kabupaten/Kota (Alternatif 1)



Bagan III.2. Contoh model hubungan DP dengan instansi terkait di Kabupaten/Kota (Altenatif 2)

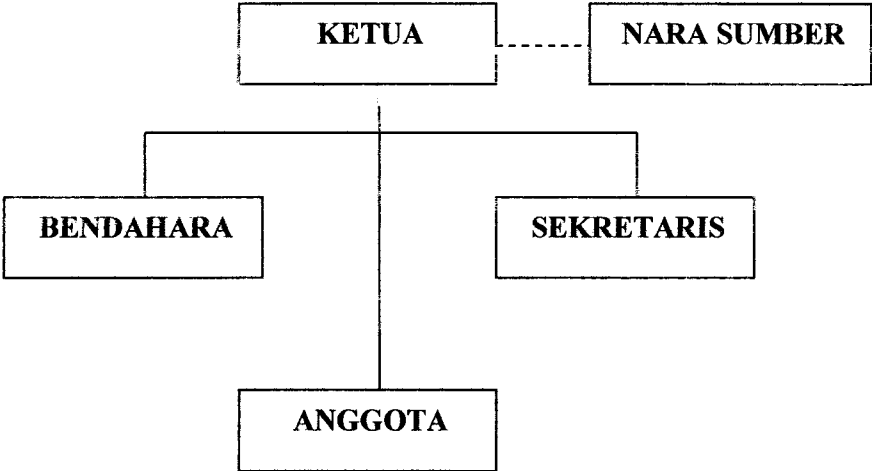


Bagan III.3. Contoh model struktur organisasi DP Kabupaten/Kota.

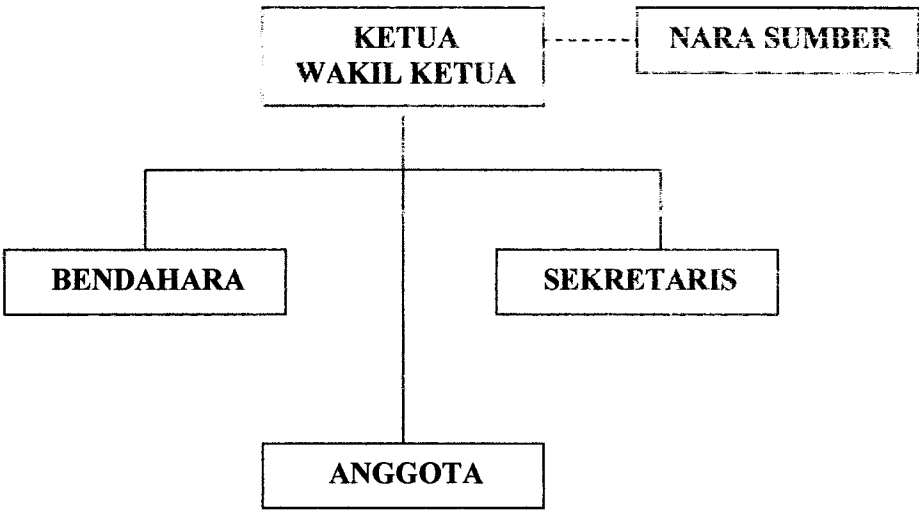


Keterangan : ————— Hubungan Instruktif
 - - - - - Hubungan Koordinatif

Bagan III.5. Contoh struktur organisasi satu komite sekolah untuk satuan pendidikan



Bagan III.6. Contoh struktur organisasi satu KS untuk beberapa satuan pendidikan.



Keterangan : ————— Hubungan Instruktif
 - - - - - Hubungan Koordinatif

III.3. Implementasi MBS

Implementasi dan dampak MBS di sekolah yang penulis sajikan ini merupakan hasil dari riset lapangan yang telah dilakukan oleh Lembaga Corruption Watch (ICW) di DKI Jakarta pada pertengahan tahun 2003.⁴⁸

Semua tahun 2003 yang mengombinasikan focus group discussion (FGD) dengan survei ini menghasilkan lima macam temuan. *Pertama*, implementasi MBS masih Top-Down. *Kedua*, kebijakan MBS masih belum mengarahkan guru guru maupun masyarakat. *Ketiga*, biaya sekolah semakin mahal. *Kelompok* yang tidak partisipatif. *Kelima*, korupsi di sekolah kian merajalela.

III.3.1. Kebijakan MBS yang Top-Down.

Semua kebijakan mengenai MBS awalnya dari Depdiknas yang diturunkan pada pelaksana di bawahnya hingga akhirnya ke sekolah. Setelah semua sekolah di bawahi oleh Dinas Pendidikan setempat, kemudian mereka diinstruksikan untuk menerapkan konsep MBS di sekolahnya. Untuk DKI Jakarta, "sekolah yang tidak menerapkan MBS diancam tidak akan mendapat bantuan."⁴⁹

Karena RS merupakan bentuk sekolah, pada akhirnya banyak memunculkan keluhan dari orang tua murid bahwa keberadaan Dewan Sekolah (Komite Sekolah) seperti bukan wakil mereka, tetapi mirip wakil dari pihak atau kepala sekolah, sehingga keberadaannya tidak jauh beda dengan BP3. Namanya saja yang diganti. Pada saat masuk awal tahun ajaran, sudah diminta

⁴⁸ op. cit., Ade Irawan

⁴⁹ Menurut pengakuan guru, dinas pendidikan DKI Jakarta mengeluarkan surat edaran pada tiap sekolah untuk membuat komite sekolah. Pengakuan para guru ini sejalan dengan beberapa kepala sekolah dasar (SD) di Jakarta: lihat. Ibid

membayar ini dan itu. Kemudian disusul dengan biaya lain yaitu, harus membeli buku dari penerbit yang telah ditunjuk oleh pihak sekolah.⁵⁰

III.3.2. Ketidapahaman konsep MBS

Pada saat ICW mengadakan FGD pada 5 juli 2003, yang dihadiri oleh guru dan masvarakat, mayoritas peserta mengaku baru mendengar istilah MBS tersebut. Meskipun ada iklan yang ditayangkan televisi, namun tidak menjelaskan konsep sebenarnya dari MBS itu sendiri. Dalam iklan itu yang tergambar adalah partisipasi untuk ikut menyumbang dana, seperti untuk membiayai sekolah yang

Menurut pernyataan salah seorang guru di salah satu SMU negeri di Jakarta, konsep MBS berjalan beriringan dengan dana bantuan yang dikenal guru dengan sebutan Bantuan Operasional Manajemen (BOM). Hal ini menyebabkan MBS digantikan dengan membuat program yang akhirnya dituangkan dalam prosedur. Selain dalam pelaksanaannya tidak melibatkan semua pengelola sekolah termasuk masvarakat. Sekolah hanya mengajak beberapa orang kedpercayaannya untuk menyusun dan melakukan *lobby* untuk mendapatkan dana bantuan tersebut.

Sementara pernyataan yang lain lagi mengemukakan bahwa banyak kepala sekolah yang tidak mengerti manajemen, sehingga kemampuan manajerialnya rendah. Selain itu diperparah lagi dengan moral yang juga rendah. Ketika mereka menjadi kepala sekolah dengan usia yang cukup besar. Proses

⁵⁰

Lihat: Pikiran Rakyat, 24 November 2003; sebagaimana dikutip dalam Ibid.

yang terjadi berikutnya adalah tidak memikirkan bagaimana supaya sekolah tumbuh dan berkembang dengan baik, tetapi bagaimana supaya modal kembali.

III.3.3. Mahalnya Biaya Sekolah

Melalui Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 1 Tahun 1994 tentang wajib belajar pendidikan dasar, pemerintah berarti telah mewajibkan masyarakat sekolah minimal hingga tingkat SLTP. Konsekuensi dari penerapan kebijakan yang dikenal dengan istilah wajib belajar sembilan tahun ini adalah pemerintah menanggung semua biaya dalam penyelenggaraan sekolah.

Namun setelah sekian lama berlangsung, ternyata sekolah tidak gratis justru semakin mahal. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh seorang guru dalam diskusi yang diadakan oleh ICW di Kebon Jeruk, Juli 2003. beliau menyatakan bahwa Gubernur Sutiyoso pernah datang dan berkata bahwa SPP digratiskan. Tetapi pada kenyataannya, SPP yang sebelumnya sebesar Rp. 44 ribu, naik menjadi Rp. 46 ribu. Jadi semua tidak ada yang gratis, mulai dari seragam, buku, hingga ekstrakurikuler, semuanya bayar. Bahkan dalam forum tersebut, terdapat pengakuan dari orang tua siswa yang pernah mengajukan keberatan atas mahalanya biaya SPP yang ditetapkan oleh pihak sekolah dan menunggak SPP selama satu bulan, namun pada akhirnya dia tidak diberi rapor anaknya.

Untuk mengetahui lebih dalam mengenai berbagai jenis pungutan yang ada, di bawah ini disajikan tabel mengenai beragam jenis pungutan yang berhasil dihimpun dan disusun oleh ICW.

Tabel III.2. jenis-jenis pungutan di sekolah

No.	Pungutan	No.	Pungutan
1.	Biaya formulir pendaftaran	24.	Biaya sewa buku
2.	Biaya bangunan (awal tahun)	25.	Biaya buku LKS
3.	Biaya seragam (baju biasa)	26.	Biaya buku sangkil
4.	Biaya seragam olahraga	27.	Buku pelajaran
5.	Biaya batik	28.	Biaya kunti
6.	Biaya rapor	29.	Iuran MKS
7.	Biaya administrasi ambil rapor	30.	Transportasi rapat MKS
8.	Biaya rapor sampul	31.	Biaya perbaikan WC
9.	Biaya foto rapor	32.	Korpri
10.	Biaya kartu bayaran	33.	Pungutan subsidi beras
11.	Biaya ujian umum bersama	34.	Biaya disket
12.	Biaya ujian tahunan	35.	Biaya kursus
13.	Biaya ujian bayangan	36.	Biaya SPP
14.	Biaya fotocopy ujian	37.	Biaya nilai olahraga
15.	Biaya mencontek	38.	Biaya mutasi guru/kepsek
16.	Biaya OSIS	39.	Biaya les
17.	Biaya ekstrakurikuler	40.	Data taktis sekolah
18.	Biaya hari besar nasional	41.	Perawatan sekolah
19.	Biaya komputer	42.	Biaya pendalaman materi
20.	Usaha Kesehatan Sekolah	43.	Perpustakaan
21.	Biaya keagamaan	44.	Biaya operasional komite sekolah
22.	Biaya infak	45.	Biaya membeli kapur
23.	Biaya pompa	46.	Biaya sarana/peralatan olahraga

Di Gresik, dalam menyambut tahun ajaran baru 2005/2006 saat ini, banyak orang tua atau wali murid yang menjerit akibat biaya daftar ulang yang melangit. Semua ini bisa terjadi, karena pihak Dinas Pendidikan kabupaten Gresik tidak memiliki standardisasi biaya. Sehingga besarnya biaya daftar ulang ditentukan sendiri oleh pihak sekolah secara sepihak lewat Komite Sekolah, tanpa melalui rapat dengan wali murid terlebih dahulu.⁵¹

Untuk lebih lengkapnya, di bawah ini disertakan daftar biaya daftar ulang siswa baru di SMAN 1 Gresik dan SMPN 1 Gresik.

Tabel III.3. Biaya Daftar Ulang Siswa Baru SMAN 1 Gresik

Daftar Ulang Siswa Baru SMAN 1 Gresik	
1. Dana Kesiswaan	Rp. 315.000
2. Pengadaan Seragam	Rp. 469.500*
3. Dana Kegiatan Sekolah	Rp. 140.000
Total	Rp. 924.500
* Untuk putri muslim Rp. 469.500 (data panitia PSB SMAN 1 Gresik)	

Sumber : Jawa Pos 15 Juli 2005

Tabel III.4. Biaya Daftar Ulang Siswa Baru SMPN 1 Gresik

Daftar Ulang Siswa Baru di SMPN 1 Gresik	
1. Iuran Komite Sekolah	Rp 55.000
2. Kegiatan Siswa	Rp 120.000
3. LKS (Wajib)	Rp 80.000
4. LKS Pendamping	Rp 225.000
5. Seragam dan Atribut	Rp 345.000*
Total	Rp 825.000
*Untuk putri muslim Rp 345.000 dan putra panjang Rp 295.000	

Sumber : Jawa Pos 15 Juli 2005

Di Nganjuk, tepatnya di SMAN 1 Brebek, setiap siswa baru ditarik biaya Rp 75.000 per anak untuk pembelian Kipas angin dan tape. Dengan jumlah murid 160 siswa, total terkumpul Rp 12 juta, hanya untuk kipas angin dan tape.⁵²

Banyaknya biaya yang dibebankan kepada orang tua murid ini menunjukkan bahwa pendidikan gratis di tingkat sekolah dasar masih jadi impian. Artinya, pernyataan pemerintah bahwa setiap warga negara wajib sekolah minimal hingga tingkatan SLTP dan gratis tidak terlaksana.

⁵¹ lihat JAWA POS, Jumat 15 Juli 2005

⁵² Ibid

III.3.4. APBS yang tidak partisipatif

Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (APBS) merupakan patokan bagi sekolah untuk menentukan sumber-sumber pendapatan dan belanja. Secara umum, sumber pendapatan sekolah adalah dari subsidi pemerintah dan sumbangan masyarakat. Sehingga seharusnya, masyarakat baru bisa dimintai apabila subsidi dari pemerintah tidak mencukupi. Oleh karena itu, dalam penentuan APBS, terutama penarikan dana dari orang tua siswa harus melibatkan banyak pihak, terutama masyarakat dan komite sekolah.

Namun pada kenyataannya, sebagaimana temuan ICW di DKI Jakarta, pihak sekolah dalam hal ini kepala sekolah sangat mendominasi dari pembuatan hingga pelaksanaan. Dalam penentuan pungutan misalnya, baik jenis maupun besarnya sudah ditentukan oleh sekolah, dan orang tua siswa tinggal menerima saja. Rapat tahunan orang tua siswa dengan sekolah tidak lebih dari sosialisasi yang diiringi dengan tawar-menawar jumlah pungutan. Bahkan sekolah tidak pernah mengumumkan berapa besar subsidi yang diterima sekolah dari pemerintah dan diperuntukkan apa saja. Biasanya yang dibicarakan dalam rapat adalah daftar kekurangan yang mesti ditanggung masyarakat.

III.3.5. Korupsi di Sekolah

Praktik-praktik korupsi ini, oleh ICW dipaparkan terjadi dengan cara yang rapi dan terkoordinasi dengan baik mulai dari institusi atas hingga bawah. Ibarat aliran sungai, mulai dari hulu yaitu Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas)

hingga sekolah yang menjadi hilirnya secara luas, praktek korupsi terjadi dengan berbagai bentuknya.

Sebagai contoh dalam hal penetapan buku pegangan bagi siswa. Agar bisa mengalokasikan bukunya ke sekolah-sekolah, pihak penerbit harus melobi pejabat Depdiknas, Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota dan Kecamatan agar bersedia memberi rekomendasi ke sekolah-sekolah. Pada tingkat sekolah mereka menegosiasikan prosentase keuntungan dengan kepala sekolah dan guru. Kemudian guru akan mewajibkan murid membeli buku tersebut.

Menurut pengakuan seorang guru pada kegiatan FGD di Rawamangun, dalam unit sekolah SD hingga SMU ada dana koordinasi dengan dinas pendidikan. Mereka merasa sulit melawan kebijakan tersebut karena dinas pendidikan tersebut “memegang” gaji dan SK para guru. Maka dari itu kenapa pihak sekolah memungut biaya macam-macam pada orang tua siswa, karena mereka pun dimintai uang oleh pejabat pendidikan di atasnya. Agar sekolah bisa bertahan, caranya adakah dengan membuat pungutan lagi kepada orang tua siswa.

Selain bentuk-bentuk penyimpangan di atas, masih ada beberapa penyimpangan yang terjadi lainnya yang berhasil dihimpun oleh ICW, yang tersaji dalam tabel di bawah ini.

Tabel III.5. Bentuk Penyimpangan di Sekolah

Keterangan	SMU 5 Cimahi	SMU 1 Cimahi	SMP 70 Jakarta	SD 03 Jakarta
Peran Kepala Sekolah	Memonopoli semua kebijakan di sekolah hingga keuangan	Monopoli kebijakan sekolah mulai dari administrasi hingga keuangan	Monopoli kebijakan mulai dari manajemen kepegawaian	Monopoli kebijakan mulai dari manajemen kepegawaian hingga keuangan
Peran Guru	Hanya sebagai pengajar	Hanya sebagai pengajar	Hanya sebagai pengajar	Hanya sebagai pengajar
Peran orang tua siswa/masyarakat	Sumber pendanaan sekolah tiap tahun ajaran baru	Sumber pendapatan sekolah tiap tahun ajaran baru	Sumber pendapatan sekolah tiap tahun ajaran baru	Sumber pendapatan sekolah tiap tahun ajaran baru
Pembentukan Komite Sekolah	Ditunjuk langsung kepeksek	Ditunjuk langsung kepeksek	Ditunjuk langsung kepeksek. Pada awalnya guru yg membuat pemilihan KS. Karena kepeksek tidak setuju, hasil pemilihan guru dibekukan dan diganti oleh pilihan kepeksek	Ditunjuk langsung kepeksek. Ketu KS adalah mantan ketua BP3
Perencanaan APBS	Dimonopoli kepeksek dengan dibantu orang kepercayaan. Tidak ada keterlibatan guru dan orang tua siswa	Dimonopoli kepeksek dengan dibantu orang kepercayaan. Tidak ada keterlibatan guru dan orang tua siswa	Dimonopoli kepeksek dengan dibantu orang kepercayaan. Tidak ada keterlibatan guru dan orang tua siswa	Tidak ada keterlibatan komponen sekolah dalam perencanaan APBS
Pengelolaan APBS	Kepeksek yang mengetahui dan tidak ada transparansi	Kepeksek yang mengetahui dan tidak ada transparansi	Kepeksek yang mengetahui dan tidak ada transparansi	Kepeksek yang mengetahui dan tidak ada transparansi
Pertanggungjawaban APBS	Tidak ada, baik kepada orang tua siswa maupun guru	Tidak ada, baik kepada orang tua siswa maupun guru	Tidak ada, baik kepada orang tua siswa maupun guru	Tidak ada, baik kepada orang tua siswa & guru
Korupsi APBS	a. Anggaran ganda, b. Anggaran tidak direalisasikan, c. Realisasi anggaran untuk kegiatan yg tidak jelas	a. Anggaran ganda, b. Anggaran tidak direalisasikan, c. Realisasi anggaran untuk kegiatan yang tidak jelas	a. Anggaran ganda, b. Anggaran tidak direalisasikan, c. Realisasi anggaran untuk kegiatan yang tidak jelas	a. Anggaran ganda, b. Anggaran tidak direalisasikan, c. Realisasi anggaran untuk kegiatan yang tidak jelas
Korupsi Dana Non-APBS	Dana mutasi siswa, DBO, BOMM, BBE	Dana mutasi siswa, DBO, BOMM, BBE	Kelebihan jam mengajar (KJM), uang pengganti	PMT-AS

Sumber: Indonesia Corruption Watch, 2004

Sebagaimana disebutkan di atas, bahwa sebenarnya pelaksanaan MBS mensyaratkan terciptanya demokrasi, transparansi dan akuntabilitas dalam pelaksanaannya demi tercapai pendidikan yang bermutu. Demokrasi sendiri mensyaratkan adanya keterlibatan masyarakat secara penuh, sementara untuk bisa terlibat membangun demokrasi butuh bekal ilmu pengetahuan yang cukup memadai, implikasinya adalah pendidikan harus bisa diakses oleh semua orang. Pendidikan (dalam arti sempit pengajaran di sekolah) bukan saja harus bersifat terbuka, tetapi juga harus memungkinkan semua orang bisa menikmatinya.⁵³

Namun hal di atas belum terjadi hingga saat ini. Apalagi ditambah dengan beberapa fakta yang diungkapkan oleh ICW di atas mengenai berbagai penyimpangan peran Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah, semakin membuat tipisnya kesempatan bagi kaum miskin untuk bisa benar-benar mengenyam pendidikan.

Pada umumnya peran yang dijalankan oleh Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah sudah bagus, tetapi ada satu peran Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah yang telah disahkan melalui Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 044/U/2002, yang menurut penulis bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada, yaitu, peran pendukung (*supporting agency*) dalam hal finansial.

Pengertian dari peran ini adalah bahwa Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah berfungsi sebagai pengumpul dana masyarakat untuk membiayai sekolah. Pada prakteknya sebagaimana tersaji di atas, peran itulah yang dominan dan

⁵³ lihat Kompas, 29 Desember 2004

bahkan pada beberapa kasus, dilakukan secara sepihak. Padahal – seharusnya – peran sesungguhnya dari DP ataupun KS adalah sebagai lembaga yang diisi berbagai pihak yang berkepentingan dalam institusi pendidikan tersebut untuk berkumpul dan membuat suatu keputusan bersama mengenai masa depan institusi pendidikan tersebut.

Peran Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah sebagai mobilisator dana ini sebenarnya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya di tingkatan Sekolah Dasar (SD) dan SMP yang notabene merupakan pengejawantahan dari lembaga wajib belajar sembilan tahun. Sesuai dengan amanah UUD 1945 pasal 31 ayat (2), pasal 6 ayat (1) UU No.20 Tahun 2003, pasal 34 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 20 Tahun 2003, peran sebagai pendukung dana sebagaimana ditetapkan dalam Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 044/U/2002 adalah bertentangan. Seharusnya peran pembiayaan sekolah sesuai dengan amanah UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya, adalah terletak di pundak pemerintah baik pusat maupun daerah.

Tetapi, peran pemerintah di atas sebagaimana tercantum dalam UU No. 20 Tahun 2003 pasal 34 ayat (2) yang menyatakan :

“Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya”

Dianulir oleh pasal 46 ayat (1) yang menyatakan :

“Pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.”

Adanya dua pasal yang kontradiktif di atas, menjadikan posisi masyarakat menjadi lemah. Ketika masyarakat ingin menuntut pelayanan pendidikan secara

gratis kepada pemerintah demi menghapus diskriminasi, justru pemerintah berdasarkan pasal 46 ayat (1) di atas bisa membalik tuntutan tersebut dengan menyatakan bahwa pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat. Pasal 46 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2003 inilah yang kemudian menjadi “cantolan” pelaksanaan MBS.⁵⁴

Memang, tanggung jawab pendidikan tidak bisa diserahkan begitu saja sepenuhnya kepada pemerintah saja, melainkan juga menjadi tanggung jawab masyarakat dan pihak sekolah. Untuk itu, berbagai keputusan yang diambil berkait demi memajukan kualitas pendidikan di sekolah yang bersangkutan, seharusnya dalam setiap keputusan yang diambil harus melibatkan ketiga komponen di atas, jangan sampai keputusan itu dihasilkan secara sepihak saja.

Untuk pendidikan yang diselenggarakan oleh pihak pemerintah, dalam hal ini sekolah-sekolah negeri, masyarakat secara kolektif ataupun individu bisa menuntut pemerintah untuk memenuhi janjinya melaksanakan pendidikan yang bermutu dan tanpa diskriminasi bahkan gratis bagi pendidikan dasar wajib belajar. Masyarakat bisa mengajukan tuntutan hak gugat warga negara (*citizen suit*) ke pengadilan negeri untuk menuntut pemerintah melaksanakan kewajiban-kewajibannya.

Sedangkan dalam pendidikan berbasis masyarakat (pendidikan swasta), sebagaimana dinyatakan dalam pasal 55 UU No. 20 Tahun 2003, memang tidak secara jelas dinyatakan berkewajiban untuk menyelenggarakan pendidikan murah atau bahkan gratis supaya bisa diakses oleh golongan tidak mampu. Jadi,

⁵⁴

op. cit. Kompas 5 Agustus 2004

meskipun pengembangan dan pelaksanaan kurikulum, evaluasi, manajemen dan pendanaannya masih harus menyesuaikan dengan standar nasional pendidikan, tetapi mekanisme penyelenggaraan pendidikan sepenuhnya diserahkan kepada pihak sekolah dan *stakeholder* lainnya di lembaga pendidikan tersebut. Termasuk di dalamnya mengenai mekanisme penjaminan pendidikan bagi siswa miskin yang akan ada di sekolah tersebut.

III.4. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan, Antara Keadilan dan Diskriminasi.

Belum selesai dengan permasalahan pemberlakuan konsep Manajemen Berbasis Sekolah (MBS), pemerintah kembali mengeluarkan kebijakan yang memunculkan kontroversi, yaitu, mengenai pemisahan pendidikan atas dasar kemampuan ekonomi dan kemampuan akademik.

Akibat masih besarnya kesenjangan penghasilan masyarakat Indonesia, maka hal tersebut berdampak pada kebijakan pendidikan yang diambil pemerintah dalam menentukan rencana strategis (renstra) pendidikan.⁵⁵ Renstra Departemen Pendidikan Nasional 2005 – 2009 ini juga dimasukkan dalam Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) Standar Pendidikan Nasional yang kemudian pada tanggal 16 Mei 2005 ditetapkan oleh Presiden SBY menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Pendidikan Nasional.

Adapun kebijakan pemerintah yang konon diambil berdasarkan aspirasi warga negara itu adalah mengenai kebijakan untuk membagi pendidikan dalam

⁵⁵ Lihat Jawa Pos, 14 Maret 2005

dua jalur pendidikan, yaitu, jalur formal mandiri dan jalur formal standar. Kebijakan ini diambil oleh pemerintah setelah melihat kenyataan mengenai adanya kesenjangan tingkat kemampuan ekonomi dan kemampuan akademik siswa yang ada di negara ini.

Pemilahan jalur pendidikan ini juga dimaksudkan supaya warga negara yang mampu – baik secara ekonomi maupun kemampuan akademik (IQ memadai bahkan di atas rata-rata) – bisa memandang pendidikan ini sebagai investasi. Sedangkan jalur formal standar dibuat bagi siswa yang kurang mampu secara finansial maupun yang berkemampuan akademik biasa-biasa saja – kalau tidak bisa dikatakan kurang pintar atau bodoh.

Rektor Universitas Negeri Yogyakarta, Prof. Suyanto PhD menilai bahwa karena ketiadaan biaya untuk mencukupi pendanaan pendidikan, maka dengan adanya pemisahan jalur pendidikan ini, justru memberi peluang yang sama bagi kedua kelas sosial (si kaya dan si miskin) untuk menempuh pendidikan secara formal.⁵⁶ Bagi yang mampu membayar, dia akan mendapatkan apa yang mampu dia peroleh, sedangkan bagi yang tidak mampu – baik secara ekonomi dan akademik – akan juga difasilitasi.

Lebih jauh beliau mencontohkan, untuk jalur formal standar, siswa yang kurang mampu secara ekonomi akan diberi pendidikan ketrampilan tambahan. Selain disediakan pula jalur pendidikan non formal sebagaimana yang telah ada selama ini. Warga negara yang kurang secara finansial namun pintar, bisa diberi “kemudahan akses” untuk masuk jalur formal mandiri dengan adanya beasiswa.

⁵⁶

Ibid.

Sebagaimana diberitakan, pada jalur formal standar, pemerintah menjamin adanya pemerataan pendidikan dan keadilan akses terhadap pelayanan pendidikan bermutu yang sesuai dengan standar nasional pendidikan. Jalur formal standar juga mempermudah siswa untuk mengakses pekerjaan. Dalam jalur ini, dana pemerintah sangat besar peranannya. Sementara pada jalur formal mandiri, sekolah didesain untuk berorientasi pada kemandirian (pembiayaan sendiri) dan menghadirkan sistem pembelajaran yang bermutu secara global.

Tabel III.6. Pembagian Jalur Pendidikan atas Dasar Ekonomi – Akademik.

No.	Pendidikan Formal Mandiri	Pendidikan Formal Standar
1.	Mampu Ekonomi	Kurang Mampu Ekonomi
2.	IQ Tinggi (pintar)	IQ Standar (biasa-biasa)
3.	Investasi/kompetitif	Keterampilan/Cari Kerja
4.	Sekolah Umum	Sekolah Kejuruan

Sumber : Jawa Pos 14 Maret 2005

Pihak yang kontra dengan penerapan pemisahan jalur pendidikan ini mengungkapkan bahwa :

1. Kondisi pendidikan yang seperti ini mengingatkan kita pada kondisi pendidikan pada zaman penjajahan di mana pendidikan yang bermutu hanya bisa dinikmati oleh kalangan bangsawan atau yang mampu saja.
2. Pendidikan yang berkeadilan dan demokratis seharusnya tidak membedakan pelayanan baik secara ekonomi, agama, maupun ras, serta perbedaan-perbedaan yang lainnya termasuk pintar – bodoh.⁵⁷

⁵⁷

Ibid.

3. Dipakainya paradigma anggaran oleh pemerintah, menjadikan pemisahan jalur pendidikan ini hanya merupakan akal-akalan saja sebagai upaya untuk melepaskan tanggung jawabnya dalam hal pembiayaan pendidikan.⁵⁸
4. Pembedaan sekolah dengan label kaya dan miskin berpotensi menebar stigmatisasi di masyarakat dan dunia kerja. Ketika, misalnya, lulusan dari sekolah yang berbeda itu mencari kerja, otomatis pihak penerima akan lebih memprioritaskan pemilik ijazah dari lulusan jalur formal mandiri karena kesan yang muncul adalah dia dari lulusan sekolah yang bermutu.⁵⁹

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan, mengatur lebih lanjut mengenai pendidikan jalur formal mandiri dan jalur formal standar dalam :

Pasal 11 ayat (2).

“Beban belajar untuk SMA/MA/SMLB, SMK/MAK atau bentuk lain yang sederajat pada jalur pendidikan formal kategori standar dapat dinyatakan dalam satuan kredit semester.”

Pasal 11 ayat (3).

“Beban belajar untuk SMA/MA/SMLB, SMK/MAK atau bentuk lain yang sederajat pada jalur pendidikan formal kategori mandiri dinyatakan dalam satuan kredit semester.”

Di dalam penjelasannya, kategorisasi jalur formal mandiri adalah sekolah/madrasah yang telah atau hampir memenuhi standar nasional pendidikan dan sekolah/madrasah yang belum memenuhi standar nasional pendidikan adalah

⁵⁸ Lihat Kompas, 25 Mei 2005

⁵⁹ Lihat Kompas, 26 Mei 2005

sekolah/madrasah dengan jalur formal standar. Selebihnya tidak dijelaskan mengenai adanya kategorisasi kaya – miskin maupun pintar – bodoh.

Artinya, sekolah/madrasah tersebut supaya bisa menjadi sekolah formal mandiri, harus memenuhi kriteria standar nasional pendidikan yang sebagaimana tertera dalam pasal 2 PP No. 19 Tahun 2005 ini. Antara lain, standar isi, proses, kompetensi lulusan, pendidik dan tenaga kependidikan, sarana dan prasarana, pengelolaan, pembiayaan, dan penilaian pendidikan.

Sebagaimana tertera dalam pasal 3 PP No. 19 Tahun 2005, Standar nasional pendidikan berfungsi sebagai dasar dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pendidikan dalam rangka mewujudkan pendidikan nasional yang bermutu.

Bila kita cermati, sesuai dengan yang tertera dalam pasal 11 PP No. 19 Tahun 2005, peruntukan jalur pendidikan formal mandiri dan formal standar hanya untuk level pendidikan SMA/MA/SMLB, SMK/MAK saja, yang mana, berdasarkan peraturan –perundang-undangan yang berlaku, mulai dari UUD 1945 hingga UU No. 20 Tahun 2003, pemerintah tidak berkewajiban untuk membiayai – apalagi secara penuh – pendanaannya. Selain itu, mengenai standar pembiayaan, baik dalam pasal 35 UU No. 20 Tahun 2003 maupun dalam pasal 2 PP No. 19 Tahun 2005 tidak bisa kita temukan penjelasan mengenai kualifikasinya.

Dari keterangan di atas, dapat penulis tafsirkan bahwa pemerintah telah mengurangi tanggung jawab negara terhadap pembiayaan pendidikan. Pemerintah tidak benar-benar berusaha memenuhi pembiayaan pendidikan bagi warga

negaranya terutama dalam level pendidikan SMA dan sederajat, karena, pertama, meskipun setiap warga negara (sebenarnya) berhak mendapat pendidikan sebagaimana diatur dalam UUD 1945 amandemen pasal 31 ayat (1) dan UU No. 20 Tahun 2003 pasal 5 ayat (1), namun pemerintah telah mereduksi tanggung jawabnya dalam pembiayaan sebagaimana diatur dalam UUD 1945 amandemen pasal 31 ayat (2) dan UU No. 20 Tahun 2003 pasal 11 ayat (2) serta Inpres No. 1 Tahun 1994, bahwa pemerintah (pusat dan daerah) – hanya – berkewajiban membiayai pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun.

Ti adanya penjelasan mengenai kualifikasi standar pembiayaan, justru membuka peluang yang lebih lebar bagi pengelola sekolah untuk memungut biaya yang lebih tinggi pada masyarakat dan hal ini sangat beresiko menghambat kesempatan warga miskin untuk mengenyam pendidikan formal. Akhirnya dugaan dari banyak pemerhati pendidikan dikhawatirkan akan terwujud, yaitu, pemerintah mencoba lepas tangan dengan melimpahkan beban pendanaan pendidikan pada masyarakat dan menjadikan pendidikan sebagai komoditas jasa, sebagai bagian dari agenda privatisasi dan liberalisasi pendidikan yang dilakukan pemerintah.

Selain itu, tuntutan dunia kerja saat ini semakin tinggi. Sebagai contoh, banyaknya lowongan kerja yang mencantumkan syarat lulusan minimal SMA dan sederajat. Lulusan SD maupun SMP dan yang sederajat sudah sangat jarang dibutuhkan. Maka dari itu pemerintah seharusnya merevisi kriteria pendidikan dasar wajib belajar sembilan tahun sebagaimana ditentukan dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1994 menjadi dua belas tahun dan merevisi pula

kewajibannya untuk membiayai pendidikan (sekolah gratis) tidak hanya bagi pendidikan dasar wajib belajar (SD dan SMP dan yang sederajat) tetapi juga bagi pendidikan level SMA dan yang sederajat, bahkan sebisa mungkin hingga taraf pendidikan tinggi.

Melihat dari ketentuan dan kenyataan-kenyataan yang tersaji di atas, Mulai dari pelaksanaan konsep Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) yang dijadikan ajang memobilisasi dana akibat pemahaman yang kurang – kalau tidak bisa dibilang kekeliruan – akan konsep, hingga pengaturan standar nasional pendidikan yang belum sepenuhnya jelas, bisa penulis nilai bahwa lagi-lagi kebanyakan dari orang miskin harus siap-siap gigit jari karena tidak bisa merasakan “nikmat”-nya pendidikan formal baik dari taraf pendidikan dasar wajib belajar hingga pendidikan lanjutan menengah atas, apalagi pendidikan tinggi. Karena sekolah murah apalagi gratis masih akan sulit tercapai. Akhirnya, sekali lagi secara ekonomi mereka telah terdiskriminasi.

Sejatinya, sekolah gratis bukanlah suatu mimpi di siang bolong, karena pada kenyataannya, hal itu ada di dunia ini. Pemerintah Indonesia seharusnya bisa belajar dari pemerintahan Fidel Castro di Kuba yang menggratiskan pendidikan hingga taraf pendidikan tinggi.⁶⁰ Kebijakan sekolah gratis di Indonesia – bahkan hingga taraf pendidikan tinggi – sepenuhnya bisa terwujud bila dari awal sudah ada keinginan (*political will*) dari pemerintah untuk mewujudkannya.

⁶⁰ Eko Prasetyo, “*Orang Miskin Dilarang Sekolah*”, Yogyakarta: Resist Book, Agustus, 2004, h.40

Good will (niat baik) dari pemerintah untuk menyelenggarakan pendidikan murah bahkan gratis ini sebenarnya telah ada dan terbukti berhasil diterapkan oleh pemerintah daerah Jembrana dan Bantul, dan pemerintah pusat sepatutnya berguru dari pemerintah daerah tersebut.⁶¹ Bupati Jembrana, I Gede Winasa, mengeluarkan kebijakan untuk membebaskan uang sekolah negeri, yang artinya tidak ada pungutan apapun bagi sekolah negeri di sana. Kebijakan itu bertujuan memperluas akses bersekolah bagi semua warga Jembrana tanpa terkecuali. Beliau menambahkan, bahwa kebijakan itu diawasi dan setiap pengaduan masyarakat yang berkaitan dengan pendidikan berupaya untuk selalu ditanggapi.

Sedangkan Bupati Bantul, Idham Samawi, meskipun menolak membebaskan semua pungutan di sekolah negeri, tetapi ia menjamin semua anak usia SD sampai SLTA bisa bersekolah. Pemerintah daerah Bantul membuat mekanisme berjenjang untuk menangani anak-anak yang tidak mampu membayar biaya sekolah. Anak yang tidak sanggup membiayai sekolahnya, secara bertahap akan ditangani di tingkat sekolah. Bila tidak bisa, berturut-turut akan diselesaikan oleh Dewan Pendidikan, beasiswa dari pengusaha, dan terakhir ditalangi langsung dengan dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

III.5. Mengupayakan Pendidikan Gratis.

Meskipun pemerintah telah berupaya menambah biaya subsidi pendidikan melalui kompensasi BBM (Bahan Bakar Minyak), sebenarnya pemerintah bisa

⁶¹ Lihat Kompas, 1 November 2004

menggratiskan pendidikan bagi warga negaranya bila pemerintah benar-benar berkomitmen untuk itu. Dengan cara, *pertama*, pemerintah bersedia melakukan realokasi anggaran pendapatan dan belanja negara, selain menekankan efisiensi dan pengawasan.⁶² Sebagai contoh, pemerintah saat ini ternyata lebih tertarik berinvestasi pada pembangunan infrastruktur untuk mendongkrak sektor ekonomi, industri dan investasi, daripada memenuhi upaya pendidikan gratis demi peningkatan daya saing bangsa.⁶³

Kedua, memberdayakan masyarakat golongan mampu (seperti: orang kaya, pejabat tinggi, maupun pengusaha). Berdasarkan hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2004, jumlah penduduk miskin sebanyak 36,14 juta jiwa(16,66) persen, sedangkan penduduk yang berada di atas garis kemiskinan namun rentan kemiskinan sebesar 22 juta jiwa (Kompas, 14 Maret 2005). Jumlah penduduk yang tidak miskin dan tidak rentan menjadi miskin adalah 158,58 juta jiwa. Hasil ini diperoleh dari 217 juta jiwa (jumlah penduduk Indonesia) dikurangi 36,14 juta jiwa dikurangi 22 juta jiwa.⁶⁴

Menurut versi Bappenas dan Depdiknas, biaya operasional pendidikan untuk anak usia 5 – 17 tahun (SD hingga SMA dan yang sederajat) yang berjumlah 28 juta jiwa akan memakan dana sebesar Rp. 49 triliun per tahun (Kompas, 19 Maret 2005). Sedangkan dana kompensasi BBM untuk biaya pendidikan sebesar Rp. 5,6 triliun untuk 9,6 juta siswa. Berarti, untuk

⁶² Lihat, Kompas, 18 Februari 2005

⁶³ Lihat, Kompas, 21 Februari 2005

⁶⁴ Lihat: Endang Wahyuningsih, Kompas 4 April 2005

membebaskan seluruh biaya pendidikan anak usia 5-17 tahun, pemerintah masih kekurangan dana sebesar Rp. 43,4 triliun rupiah.⁶⁵

Sebagai pembanding, ditunjukkan pula data hasil perhitungan SAHdaR (Sentra Advokasi untuk Hak Pendidikan Rakyat). Untuk rata-rata biaya pendidikan per siswa per bulan, prediksi tertinggi setelah kenaikan harga BBM (Kompas, 21 Maret 2005) untuk SD Rp. 92.866, SMP Rp. 136.233, SMA Rp. 207.123, masing-masing per siswa per tahun. Bila dirata-ratakan berdasarkan perhitungan kasar maksimum, menjadi Rp. 150.000 per jenjang pendidikan, maka diperoleh besaran Rp. 50,4 triliun selama satu tahun untuk biaya pendidikan. Dikurangi dana kompensasi BBM sebesar Rp. 5,6 triliun, diperoleh kekurangan biaya sebesar Rp. 44,8 triliun untuk membiayai pendidikan tersebut.⁶⁶

Kemanakah biaya tersebut akan dicari ?, kepada mereka golongan masyarakat yang mampu, dinilai dapat membantu memecahkan permasalahan pendanaan pendidikan. Selain pemerintah bisa menerapkan dan menetapkan secara rigid mengenai bentuk subsidi silang, pemerintah bisa mengenakan pajak sosial pendidikan bagi mereka kaum berpunya ini.⁶⁷ Selama ini peran kalangan bisnis dan orang-orang kaya masih kurang, padahal mereka merupakan bagian dari warga negara yang amat potensial membantu pemerintah dan masyarakat dalam menyediakan dana pendidikan lewat semacam pajak sosial.

Kalangan bisnis dan orang-orang kaya perlu lebih didorong dan disadarkan untuk melaksanakan tanggung jawab sosial dengan cara melakukan investasi

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Ibid

⁶⁷ Lihat: Friez R Tambunan, Kompas, 5 Agustus 2004

Dalam kehidupan demokrasi dikenal adanya pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia. Di dalamnya terdapat hak persamaan dan hak kebebasan. Pendidikan dalam hal ini termasuk dalam hak persamaan, yang di dalamnya memuat dua hal, yaitu, hak abstrak formal dan hak proporsional. Hak abstrak formal, berarti setiap orang diperlakukan sama. Sedangkan hak proporsional berarti, setiap orang diperlakukan sama bila kondisi sama.

Sesuai dengan amanah UU No. 20 Tahun 2003 pasal 11 ayat (2), Pemerintah dan Pemerintah Daerah, berkewajiban menjamin tersedianya dana penyelenggaraan pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun. Dalam pasal 34 ayat (2) dipertegas lagi, bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya.

Berdasarkan ketentuan di atas, berarti untuk jenjang pendidikan dasar wajib belajar berlaku hak abstrak formal, dimana setiap warga negara memiliki kedudukan dan hak yang sama untuk memperoleh pendidikan gratis. Sedangkan untuk tingkat pendidikan lanjut yang notabene tidak (belum) dijanjikan untuk memperoleh penyelenggaraan pendidikan gratis, diberlakukan hak proporsional bagi peserta didik.

Nantinya, bagi siswa miskin yang memiliki prestasi bagus, berhak masuk di sekolah yang bermutu yang (biasanya) memasang tarif mahal untuk masuk, dengan biaya murah atau bahkan gratis. Sebagai solusinya, dapat diberlakukan subsidi silang bagi siswa miskin tersebut. Akhirnya, semua warga negara yang sama-sama memiliki prestasi bagus dari segala macam latar belakang kondisi

perekonomian, memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu dan tidak diskriminatif.

Bila hal di atas tidak (belum) bisa terwujud, maka harus ada upaya perlindungan hukum bagi warga negara berupa mekanisme yang memungkinkan bagi rakyat untuk mempertanyakan sekaligus menuntut hak-haknya yang sebagaimana telah dilindungi dalam peraturan perundang-undangan yang mengaturnya, yaitu, memperoleh pendidikan yang bermutu dan tanpa diskriminasi.

III.6. Upaya Perlindungan Hukum Bagi Rakyat untuk Memperoleh

Pendidikan yang Bermutu dan Tanpa Diskriminasi.

Sebagaimana telah dijelaskan di awal, pada BAB I, bahwa penulis memakai pengertian perlindungan hukum dengan mengacu dari telaah teoritik Prof. Philipus M. Hadjon yang mengajukan konsep perlindungan hukum dikaitkan dengan penggunaan wewenang pemerintah. Dengan “tindak pemerintah” sebagai titik sentral, (dikaitkan dengan perlindungan hukum bagi rakyat), Prof. Hadjon membedakan perlindungan hukum bagi rakyat dalam dua hal, yaitu, perlindungan hukum preventif dan represif. ⁶⁹

III.6.1 Perlindungan hukum Preventif.

Yang dimaksud dengan perlindungan hukum preventif adalah, kepada rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (inspraak) atau

pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintahan mendapatkan bentuk yang definitif. Dengan demikian, perlindungan hukum yang preventif bertujuan mencegah terjadinya sengketa antara rakyat dengan pemerintah.

Sebagaimana dicontohkan oleh Prof. Hadjon dalam bukunya: *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, pada tahun 1975, tim dari *Council of Europe (Conseil De L'Europe)* mengadakan penelitian tentang “*the protection of the individual in relation to acts of administrative authorities*”. Penelitian tersebut menitikberatkan pada sarana perlindungan hukum yang preventif. Salah satunya penelitiannya mengenai “*the right to be heard*”.

Menurut penelitian tersebut, arti penting dari “*the right to be heard*” adalah:

“Pertama, individu yang terkena tindak pemerintahan dapat mengemukakan hak-haknya dan kepentingannya. Kedua, cara demikian dapat menunjang suatu pemerintahan yang baik (good administration) dan dapat ditumbuhkan suasana saling percaya antara yang memerintah dan yang diperintah. Dengan kata lain, “*the right to be heard*” (cetak miring dari penulis) punya tujuan ganda, yaitu, menjamin keadilan dan menjamin suatu pemerintahan yang baik. Sehingga kemungkinan sengketa antara pemerintah dan rakyat dapat dikurangi.”⁷⁰

III.6.2 Perlindungan hukum represif.

Perlindungan hukum yang represif merupakan upaya untuk menyelesaikan sengketa atas suatu keputusan pemerintah yang telah mendapatkan bentuknya yang definitif. Adapun sarana untuk melakukannya antara lain, bila di negara yang menganut *Civil Law System*, terdapat dua bentuk pengadilan untuk

⁶⁹ op cit. Philipus M. Hadjon, h.2

⁷⁰ Council of Europe, *The Protection of The Individual in Relation to Act of Administrative Authorities*, h. 4-6; sebagaimana dikutip dalam Ibid, hadjon, h. 3-4

menyelesaikan sengketa yang terjadi, yaitu, pengadilan umum (biasa) dan pengadilan administrasi. Sedangkan dalam negara yang menganut *Common Law System*, sarana penyelesaian sengketa ada pada satu bentuk pengadilan, yaitu, “*Ordinary Court*”⁷¹. Selain kedua sistem itu, di negara-negara Skandinavia dikenal adanya lembaga untuk menyelesaikan sengketa antara rakyat dengan pemerintahnya, yaitu lembaga Ombudsman.⁷²

Dalam penulisan ini, penulis tidak akan membahas lebih jauh mengenai upaya perlindungan preventif karena analisa penulis berangkat dari peraturan-peraturan yang sudah ada. Yang perlu ditekankan sekarang adalah upaya represif apa yang bisa dilakukan oleh rakyat untuk menuntut pemenuhan hak-haknya kepada pemerintah. Upaya ini perlu dilakukan, sebagai cara untuk meminta pertanggung jawaban dari pemerintah sebagai pelaksana amanah peraturan perundang-undangan. Sehingga pemerintah tidak bisa “lari” atau “mengelak” dari “janji-janji” yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan tersebut.

III.6.3. Sarana-sarana Perlindungan Hukum Represif bagi Rakyat di Indonesia.

Di Indonesia, sarana-sarana yang menangani perlindungan hukum bagi rakyat secara partiil, menurut Rochmat Soemitro⁷³, dikelompokkan dalam tiga badan :

a. Pengadilan dalam lingkungan peradilan umum

⁷¹ Mahkamah Agung, Lokakarya Pembinaan Hukum Melalui Peradilan, “Prasaran” – Oemar Seni Adji, h. 2; sebagaimana dikutip dalam Ibid, Hadjon, h. 5

⁷² C. Rowat Donald, *The Ombudsman – Citizen’s Defender*, h.7; sebagaimana dikutip dalam Ibid, Hadjon, h. 5

- b. Instansi pemerintah yang merupakan lembaga banding administrasi
- c. Badan-badan khusus.⁷⁴

III.6.3.1. Badan Peradilan

Dengan diperluasnya penafsiran atas pasal 1365 BW, dengan menambahkan adanya “perbuatan melanggar hukum oleh penguasa” (onrechtmatige overheidsdaad), saat ini, dalam prakteknya, peradilan umum dapat ditempuh sebagai jalan untuk menyelesaikan sengketa antara rakyat dengan pemerintah.⁷⁵

Selain itu, semenjak disahkannya Rancangan Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara menjadi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, pada tanggal 29 Desember 1986, maka sejak saat itu badan penyelesaian sengketa antara rakyat dengan pemerintah tidak hanya berada di tangan Peradilan Umum saja, melainkan bisa diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara.

Sebagai upaya perlindungan hukum represif, yaitu, untuk menuntut hak-hak individu, setiap orang dapat memanfaatkan badan-badan peradilan yang ada, baik itu melalui peradilan umum untuk menggugat ganti rugi ataupun melalui peradilan tata usaha negara untuk menuntut keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara.

⁷³ Ibid., Hadjon, h. 10

⁷⁴ Rochmat Soemitro, Masalah Peradilan Admintrasi dalam Hukum Pajak, h. 44; sebagaimana dikutip dalam Ibid, Hadjon, h. 12-16; disebutkan dan dijelaskan bahwa badan-badan khusus tersebut adalah antara lain Kantor Urusan Perumahan, Peradilan Kepegawaian, Peradilan Doleantie, Majelis Pertimbangan Pajak, Komisi Duane, Badan Sensor Film, Panitia Urusan Pihutang Negara.

Dalam kasus Yulis, dia sebenarnya bisa memanfaatkan lembaga peradilan tata usaha negara untuk meminta pihak sekolah membatalkan keputusannya, dalam hal ini keputusan yang telah dikeluarkan oleh pihak sekolah melalui kepala sekolah mengenai penolakan murid dari golongan ekonomi lemah karena dinilai tidak mampu membayar biaya daftar ulang.

Sebagaimana dicontohkan dalam kasus Wuri, seorang staf ahli direktur administrasi keuangan dan pembinaan pedagang di PD Pasar Surya yang menggugat Walikota Surabaya dan Ketua Panitia Penerimaan CPNS (Calon Pegawai Negeri Sipil) Pemerintah Kota Surabaya di pengadilan tata usaha negara, Surabaya.⁷⁶ Wuri menggugat karena sebelumnya ditolak mendaftar sebagai CPNS pada tahun 2004 di pemerintah kota Surabaya. Secara administratif dia dinilai tidak layak karena cacat dan berkursi roda. Dengan kondisinya yang seperti itu pihak panitia menilai bahwa hal tersebut bisa mengganggu mobilitas kerja PNS.

Menurut saksi ahli yang dihadirkan dalam sidang lanjutan atas kasus Wuri di PTUN, DR. Taheri Noor, anggota subkomisi Perlindungan Kelompok Khusus Komnas HAM, menyatakan, bahwa sesuai dengan pasal 8, pasal 71, dan pasal 72 UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, penyandang cacat harus mendapatkan suatu perlindungan agar harkat martabatnya senantiasa ditingkatkan agar setara dengan warga negara lainnya. Sedangkan saksi ahli lainnya, Bapak Emanuel Sujatmoko, SH,MS, pakar hukum administrasi Unair berpendapat, bahwa surat keputusan yang dikeluarkan wali kota terkait penerimaan CPNS merupakan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Sehingga, jika KTUN merugikan pihak

⁷⁵ Mahkamah agung op cit. h. 14; sebagaimana dikutip dalam Ibid., Hadjon, h. 12

lain dapat diajukan gugatan. Beliau menambahkan, dalam menjalankan tugasnya, pemerintah harus tetap berpegang teguh pada Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB). PTUN Surabaya akhirnya memenangkan gugatan Wuri.

Berkaca dari contoh kasus di atas, Yulis pun sebenarnya bisa berusaha untuk mempertahankan dan menuntut pemenuhan haknya untuk bersekolah di sekolah yang lebih berkualitas (bermutu) di wilayahnya karena dia juga memiliki prestasi yang sesuai dengan kriteria sekolah tersebut. Demi penegakan hak asasi manusia Yulis sebenarnya bisa melakukan langkah yang sama dengan yang dilakukan oleh Wuri di atas, karena Yulis telah terdiskriminasi secara ekonomi.

III.6.3.2. Instansi Pemerintah yang Merupakan Lembaga Banding

Administrasi.

Yang dimaksud dengan penanganan perlindungan hukum bagi rakyat melalui instansi pemerintahan yang merupakan lembaga banding administrasi ialah :

permintaan banding terhadap suatu tindak pemerintahan oleh pihak yang merasa dirugikan oleh tindakan tersebut kepada pejabat pemerintah yang hierarkhis lebih tinggi atau kepada pejabat pemerintah lain daripada yang melakukan tindakan itu.⁷⁷

Instansi pemerintah yang menerima permohonan banding berwenang untuk merubah dan bahkan dapat membatalkan tindak pemerintahan tersebut. Dalam lingkup Departemen Dalam Negeri, hal itu diatur melalui Surat Edaran

⁷⁶ Lihat: <http://search.jawapos.com>

⁷⁷ Ceramah Rochmat Soemitro pada Symposium Peradilan Tata Usaha Negara 1976, BPHN, Symposium Peradilan Tata Usaha Negara 1976, h. 254; sebagaimana dikutip dalam Ibid.

Menteri Dalam Negeri tertanggal 18 April 1972 No. BH.10/5/37 mengenai “Kasasi Administratif” oleh Menteri Dalam Negeri.⁷⁸

III.6.3.3. Badan-Badan Khusus

Mengenai badan-badan khusus ini, penulis memberikan contoh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) dan Komisi Ombudsman Nasional (KON).

a) Komnas HAM

Dengan disahkannya dan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, maka Komnas HAM yang sebelumnya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 50 tahun 1993 tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, dinyatakan sebagai Komnas HAM menurut undang-undang nomor 39 Tahun 1999 dan menjalankan fungsi dan perannya sebagaimana diatur dalam undang-undang ini.

Berdasarkan pasal 75 UU No. 39 Tahun 1999, Komnas HAM bertujuan, antara lain :

- a. mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan hak asai manusia sesuai dengan Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, dan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, serta Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia; dan
- b. meningkatkan perlindungan dan penegakan hak asai manusia guna berkembangnya pribadi manusia Indonesia seutuhnya dan kemampuannya berpartisipasi dalam berbagai bidang kehidupan.

Pasal 76 ayat (1).

⁷⁸

Soekardjo, ceramah, Ibid., h. 56; sebagaimana dikutip dalam Ibid. Hadjon

“Untuk mencapai tujuannya, Komnas HAM melaksanakan fungsi pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi tentang hak asasi manusia.”

Sebagaimana diatur dalam pasal 90 UU No. 39 Tahun 1999, setiap orang dan atau sekelompok orang yang memiliki alasan kuat bahwa hak-hak asasinya telah dilanggar, dapat mengajukan laporan dan pengaduan baik lisan atau tertulis kepada Komnas HAM. Bahkan pengaduan bisa diwakilkan pada pihak lain berdasarkan persetujuan dari pihak yang hak asasinya dilanggar.

Sedangkan bagi Komnas HAM, dengan adanya laporan tersebut, Komnas HAM wajib untuk menerima dan memeriksa pengaduan tersebut. Bila memang diketemukan adanya pelanggaran, Komnas HAM berwenang memanggil para pihak yang terkait untuk dimintai keterangan. Dan sebagaimana fungsi Komnas HAM dalam mediasi, maka Komnas HAM berwenang memberikan saran kepada para pihak dan menyampaikan rekomendasi atas suatu kasus pelanggaran hak asasi manusia baik kepada Pemerintah maupun kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk ditindaklanjuti.

b) Komisi Ombudsman Nasional (KON)

Sebagaimana lembaga penyelesaian sengketa yang bernama Ombudsman, yang ada di negara-negara Skandinavia, di Indonesia pun ada lembaga yang bernama Komisi Ombudsman Nasional, yang dibentuk melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional.

Dalam pasal 2, dinyatakan bahwa Ombudsman Nasional adalah :

“Lembaga pengawasan masyarakat yang berasaskan Pancasila dan bersifat mandiri, serta berwenang melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintahan termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.”

Pasal 3.

Ombudsman Nasional bertujuan :

- a. Melalui peran serta masyarakat membantu menciptakan dan atau mengembangkan kondisi yang kondusif dalam melaksanakan pemberantasan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
- b. Meningkatkan perlindungan hak-hak masyarakat agar memperoleh pelayanan umum, keadilan, dan kesejahteraan secara lebih baik.

Pasal 4

Untuk mewujudkan tujuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 3, Ombudsman Nasional mempunyai tugas :

- a. Menyebarluaskan pemahaman mengenai lembaga Ombudsman.
- b. Melakukan koordinasi dan atau kerjasama dengan instansi Pemerintah, Perguruan Tinggi, Lembaga Swadaya Masyarakat, Para Ahli, Praktisi, Organisasi Profesi dan lain-lain.
- c. Melakukan langkah untuk menindaklanjuti laporan atau informasi mengenai terjadinya penyimpangan oleh penyelenggaraan negara dalam melaksanakan tugasnya maupun dalam memberikan pelayanan umum.
- d. Mempersiapkan konsep Rancangan Undang-Undang tentang Ombudsman Nasional.

Melalui Sub Komisi Klarifikasi, Monitoring dan Pemeriksaan, sebagaimana tertera dalam pasal 9, KON berwenang melakukan klarifikasi atau monitoring terhadap aparatur pemerintahan serta lembaga peradilan yang diduga melakukan penyimpangan dalam pelaksanaan pelayanan umum, tingkah laku serta perbuatan yang menyimpang dari kewajiban hukumnya. berdasarkan laporan serta informasi dari masyarakat serta pihak lain yang terkait.

Kemudian, hasil klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan disertai pendapat dan saran, disampaikan kepada instansi terkait dan atau aparat penegak hukum yang berwenang untuk ditindaklanjuti.

III.7. Hak Gugat Warga Negara (*Citizen Suit*)

Bila kita cermati dari peraturan perundang-undangan, mulai dari UUD 1945 hingga peraturan perundang-undangan di bawahnya, baik itu Undang-Undang yang mengatur mengenai pendidikan (yang terbaru adalah UU No. 20 Tahun 2003) maupun mengenai hak asasi manusia (UU No. 39 Tahun 1999), bahkan peraturan pelaksana lainnya, di dalam pasal-pasalanya hanya mengatur mengenai hak-hak apa saja yang bisa diperoleh warga negara serta kewajiban-kewajiban apa saja yang harus dipenuhi oleh pemerintah. Di dalam isi peraturan perundang-undangan tersebut, kita juga bisa temukan serangkaian ketentuan sanksi pidana bagi perseorangan maupun kelompok atau lembaga apabila melanggar ketentuan-ketentuan yang telah diatur (contoh: pasal 67 – 71 UU No. 20 Tahun 2003).

Tetapi dalam peraturan itu, kita tidak bisa temukan satupun bentuk sanksi baik secara administratif, pidana, ataupun keperdataan bagi aparatur pemerintahan yang telah melanggar kewajiban-kewajibannya sebagaimana yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut.

Dalam lingkup pendidikan, selama ini melalui berbagai macam media pemberitaan bisa kita ikuti bahwa pemerintah (masih) gagal untuk memenuhi hak-hak warga negaranya, salah satunya dalam mewujudkan pendidikan murah apalagi bermutu dan tanpa diskriminasi, bagi semua golongan (baik kaya maupun miskin, baik bodoh maupun pintar, dan lain sebagainya). Yang menjadi permasalahan hukumnya adalah mekanisme seperti apakah yang bisa digunakan oleh masyarakat untuk menuntut tanggung jawab pemerintah tersebut ?.

Bila mengacu dari badan-badan khusus sebagaimana tertera di atas, tugas Komnas HAM adalah memberikan saran kepada para pihak dan menyampaikan rekomendasi atas suatu kasus pelanggaran hak asasi manusia baik kepada Pemerintah maupun kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk ditindaklanjuti.

Sedangkan tugas dari KON adalah, melakukan klarifikasi atau monitoring terhadap aparatur pemerintahan serta lembaga peradilan yang diduga melakukan penyimpangan dalam pelaksanaan pelayanan umum, tingkah laku serta perbuatan yang menyimpang dari kewajiban hukumnya. berdasarkan laporan serta informasi dari masyarakat serta pihak lain yang terkait. Kemudian, hasil klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan disertai pendapat dan saran, disampaikan kepada instansi terkait dan atau aparat penegak hukum yang berwenang untuk ditindaklanjuti.

Kedua lembaga di atas, menurut penulis, tidak cukup efektif untuk bisa menyeret pemerintah yang lalai menjalankan amanah peraturan perundang-undangan khususnya menjalankan kewajiban-kewajibannya dalam bidang pendidikan, karena, kedua lembaga tersebut hanya mengeluarkan rekomendasi untuk ditindaklanjuti oleh pihak-pihak yang berwenang tanpa memiliki kewenangan langsung untuk melakukan penuntutan ke pengadilan – atas nama rakyat yang dirugikan – terhadap suatu tindakan penyelewengan terhadap amanah peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh pemerintah.

Sebagai solusi dari permasalahan di atas, penulis kemukakan mengenai perlunya diatur mengenai “Hak Gugat Warga Negara” dalam dunia hukum,

khususnya untuk menyelesaikan sengketa antara pemerintah dan rakyat.⁷⁹ Tujuan dari adanya mekanisme hak gugat warga negara ini adalah, *pertama*, untuk melindungi masyarakat dari adanya kerugian publik yang disebabkan oleh adanya tindakan atau pembiaran yang dilakukan oleh negara atau pejabat otoritas publik yang bertentangan dengan hukum. *Kedua*, mengembalikan kepercayaan publik terhadap negara.

III.7.1 *Citizen Suit* Bukan *Class Action*.

Selama ini, banyak dikenal model-model gugatan yang mengatasnamakan kepentingan umum, antara lain seperti: *Class Action*, *Actio Popularis*, *Citizen Suit*, dan *NGO's Standing*. Tetapi, dalam sistem hukum Indonesia, selama ini telah lebih dulu mengenal adanya *class action*. Meskipun sebenarnya, di negara-negara yang menganut sistem *civil law*, seperti halnya Indonesia, tidak mengenal lembaga demikian. Namun Indonesia telah mengadopsinya dalam beberapa peraturan, antara lain UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, dan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia (PERMA) No. 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok.

Saat ini ada satu kasus gugatan yang mengatasnamakan kepentingan umum. Model yang digunakan adalah *actio popularis*, atau dikenal dengan *citizen suit* dalam *common law system*

⁷⁹ Hak gugat warga negara ini berlaku di negara penganut sistem *Common Law*, adapun landasan filosofisnya adalah bahwa pada kenyataannya, petugas pemerintah (*federal*) acap kali tidak melaksanakan kewajibannya untuk menegakkan hukum atau melaksanakan kewajiban

Menurut Gokkel (dalam E. Sundari, 2002:15), *actio popularis* adalah gugatan yang dapat diajukan oleh setiap warga negara, tanpa pandang bulu, dengan pengaturan oleh negara. Sementara itu, menurut Kottenhagen-Edzes (dalam Paulus E. Lotulung, 1993:57) dalam *actio popularis*, orang dapat menggugat atas nama kepentingan umum dengan menggunakan Pasal 1401 Niew BW (Pasal 1365 BW).⁸⁰ *Actio Popularis* dapat diberi batasan sebagai :

“pengajuan gugatan yang dapat dilakukan oleh setiap orang terhadap adanya perbuatan melawan hukum, dengan mengatasnamakan kepentingan umum, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur adanya prosedur tersebut.”⁸¹

Secara prinsip, *actio popularis (citizen suit)* ada kesamaannya dengan *class action*, yaitu sama-sama merupakan pengajuan gugatan yang melibatkan kepentingan sejumlah besar orang secara perwakilan oleh seorang atau lebih. Perbedaannya adalah bahwa dalam *citizen suit*, yang berhak mengajukan gugatan adalah setiap orang atas dasar bahwa ia adalah anggota masyarakat, tanpa ada keharusan bahwa orang tersebut merupakan pihak yang mengalami kerugian secara langsung. Sementara, dalam *class action* tidak setiap orang berhak mengajukannya, melainkan hanya salah satu atau beberapa orang yang merupakan anggota dari sekelompok orang yang ikut mengalami kerugian secara langsung.⁸²

hukum yang dibebankan oleh Undang-Undang kepadanya. Lihat makalah, *CITIZEN SUIT hak gugat warga negara*, Indonesia Center for Environmental Law, 2004

⁸⁰ http://www.komisihukum.go.id/article_opinion.php?mode=detil&id=56

⁸¹ Ibid.

⁸² E. Sundari, *Pengajuan Gugatan Secara Class Action (Suatu Studi Perbandingan dan Penerapannya di Indonesia)*, diterbitkan oleh Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2002, h. 17; sebagaimana dikutip oleh Abdul Ghoffar, *Eksistensi Pasal 50 Undang-Undang Republik Indonesia No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Analisa Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor: 004/PUU-I/2003)*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2005, h. 62

Kecuali bagi Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang diatur dalam undang-undang, bisa mengajukan gugatan yang disebut dengan “hak gugat LSM”, meskipun organisasi ini bukan merupakan pihak yang dirugikan secara langsung. LSM bisa bertindak untuk dan mewakili kepentingan publik atau kepentingan lingkungan.⁸³ Tetapi apa yang dilakukan oleh LSM ini hanya terbatas pada kewenangan sesuai dengan yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan yang menaunginya. Artinya, organisasi ini hanya menangani kasus sebatas lingkup bidangnya saja.

Lebih jauh mengenai gugatan *class action* (gugatan perwakilan kelompok), diatur dalam PERMA Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok. Menurut pasal 1 huruf a, yang dimaksud dengan “Gugatan Perwakilan Kelompok” adalah :

“Suatu tata cara pengajuan gugatan, mana satu orang atau lebih yang mewakili kelompok mengajukan gugatan untuk diri atau diri-diri mereka sendiri dan sekaligus mewakili sekelompok orang yang jumlahnya banyak, yang memiliki kesamaan fakta atau dasar hukum antara wakil kelompok dan anggota kelompok dimaksud.”

Pasal 2

Gugatan dapat diajukan dengan mempergunakan tata cara Gugatan Perwakilan Kelompok apabila :

- a. Jumlah anggota kelompok sedemikian banyak sehingga tidaklah efektif dan efisien apabila gugatan dilakukan secara sendiri-sendiri atau secara bersama-sama dalam satu gugatan;
- b. Terdapat kesamaan fakta atau peristiwa dan kesamaan dasar hukum yang digunakan yang bersifat substansial, serta terdapat kesamaan jenis tuntutan di antara wakil kelompok dengan anggota kelompoknya;

⁸³ Dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, setidaknya ada tiga undang-undang yang mengakui dan mengatur adanya hak gugat LSM, yakni : UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan; Indro Sugianto, SH., MH dkk., *Seri Buku Pedoman Praktis Gugatan Class Actions (Perwakilan Kelompok)*, Indonesian Center for Environmental Law (ICEL), Jakarta, 2003, h. 12

- c. Wakil kelompok memiliki kejujuran dan kesungguhan untuk melindungi kepentingan anggota kelompok yang diwakilinya;
- d. Hakim dapat menganjurkan kepada wakil kelompok untuk melakukan penggantian pengacara, jika pengacara melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kewajiban membela dan melindungi kepentingan anggota kelompoknya.

Pasal 4

“Untuk mewakili kepentingan hukum anggota kelompok, wakil kelompok tidak dipersyaratkan memperoleh surat kuasa khusus dari anggota kelompok.”

Kehidupan demokrasi adalah kehidupan yang mementingkan kepentingan orang banyak (*public*), dan bukan kepentingan perorangan atau pihak-pihak tertentu saja. Selain itu tidak ada orang yang bisa mengklaim dirinya sebagai representasi kepentingan masyarakat. Memang tidak dapat dipungkiri bila kemudian gugatan atas nama kepentingan publik ini sulit untuk diterima. Selain terkait dengan hukum positif yang belum ada, juga sulit untuk mengatasnamakan kepentingan publik. Tentunya, penafsiran hakim akan berbeda-beda dalam hal memberikan definisi masalah ini.

Maka wajar bila di dalam gugatan *actio popularis*, para penggugat mengharapkan Majelis Hakim untuk tidak menggunakan titik tolak pendekatan hukum yang sempit (*strict law approach*), atau pandangan hukum yang formalistik (*formalistict Legal thinking*).⁸⁴

Hakim dituntut harus mampu menemukan hukum (*rechtsvinding*) dalam menghadapi kasus yang dihadapi. Kemampuan tersebut terdapat dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, yaitu :

⁸⁴ Op. cit, http://www.komisihukum.go.id/article_opinion.php?mode=detil&id=56

“Pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalil bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya.”

Lebih lanjut, dalam Bab IV tentang Hakim dan Kewajibannya, pasal 28 ayat (1), menyatakan :

“Hakim wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.”

III.7.2 Hak Gugat Warga Negara dalam Dunia Pendidikan di Indonesia.

Sebagaimana tertera di atas, Yulis sebagai individu mempunyai cara untuk menuntut hak-hak pendidikannya kepada pemerintah, yaitu melalui gugatan ke PTUN. Sedangkan untuk hal-hal yang berkait dengan kepentingan umum, hak gugat warga negara merupakan akses bagi orang perorangan maupun bagi mereka yang mewakili kepentingan publik, untuk mengajukan gugatan di pengadilan guna menuntut supaya pemerintah melakukan penegakan hukum yang diwajibkan kepadanya, atau untuk memulihkan kerugian publik yang telah terjadi.

Citizen suit (hak gugat warga negara) memberi kekuatan pada warga negara untuk menggugat pihak-pihak tertentu atau menggugat negara, dalam hal ini lembaga-lembaga pemerintahan, yang melanggar undang-undang atau yang gagal memenuhi kewajibannya dalam proses implementasi peraturan perundang-undangan.

Karakteristik hak gugat warga negara sebagaimana berlaku di negara penganut *Common Law* antara lain, *pertama*, merupakan akses bagi warga negara. *Kedua*, hak gugatnya diatur dan dijamin dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang atas undang-undang tersebut diajukan *citizen suit*. *Ketiga*,

penggugat tidak perlu membuktikan adanya kerugian yang bersifat riil dan *tangible* (dapat dinilai/diukur). *Keempat*, secara umum, pengadilan cenderung menolak adanya tuntutan ganti kerugian (materiil) dalam *citizen suit*.⁸⁵

Di dalam syarat prosedural *citizen suit*, juga dikenal adanya notifikasi, yaitu pemberitahuan yang pada dasarnya merupakan “*mini-statement*” tentang kasus yang diangkat, yang dibuat oleh penggugat dan disampaikan kepada tergugat dan pihak-pihak yang ditentukan undang-undang. Notifikasi bertujuan untuk memberikan rangsangan kepada tergugat untuk memulai penataan, sekaligus memberi kesempatan secara adil kepada tergugat dan memberikan pelajaran kepada tergugat.⁸⁶

Di Amerika Serikat, sebagai penganut sistem *Common Law*, *notice* harus dikirimkan selambat-lambatnya 60 hari sebelum gugatan diajukan. Pelanggaran terhadap batas waktu notifikasi berimplikasi terhadap pembatalan tuntutan gugatan. Selain itu, notifikasi harus dibuat secara tertulis dan memuat antara lain, informasi tentang pelaku pelanggaran dan lembaga yang relevan dengan pelanggaran, jenis pelanggaran, dan peraturan perundang-undangan yang dilanggar.⁸⁷

Di Indonesia, hak gugat warga negara (*citizen suit*) ini bisa juga diterapkan khususnya dalam bidang pembelaan hak asasi manusia. Studi kasus mengenai hak gugat warga negara di Indonesia dalam bidang ini adalah, Penetapan Majelis Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No. 28/Pdt.G/2003/PN.Jkt.Pst dalam

⁸⁵ op. cit, Indonesia Center for Environmental Law, 2004

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Ibid.

kasus deportasi buruh migran Indonesia di Malaysia.⁸⁸ Hakim menetapkan memberikan *standing*⁸⁹ kepada penggugat, dalam hal ini I. Sandyawan, cs. (53 orang) untuk melakukan gugatan citizen suit. Dasar gugatannya adalah, bahwa telah terjadi suatu perbuatan melawan hukum atas terjadinya pelanggaran hak asasi manusia terhadap kurang lebih 480.000 migran Indonesia yang dideportasi paksa dari Malaysia sejak Januari 2002.

Pihak tergugatnya adalah Presiden RI dan tujuh lembaga lainnya. Alasan (argumentasi hukum) yang mendasarinya adalah UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, bahwa setiap warga negara berhak membela kepentingan umum atas terjadinya pelanggaran hak asasi manusia.

Menurut penulis, ketentuan di atas lebih jelasnya, diatur dalam UU Nomor 39 Tahun 1999 pasal 7 ayat (1) yang dinyatakan sebagai berikut :

“Setiap orang berhak untuk menggunakan semua upaya hukum nasional dan forum internasional atas semua pelanggaran hak asasi manusia yang dijamin oleh hukum Indonesia dan hukum Internasional mengenai hak asasi manusia yang telah diterima negara Republik Indonesia.”

⁸⁸ *'Setiap warga negara, tanpa kecuali, mempunyai hak membela kepentingan umum. Dengan demikian, setiap warga negara atas nama kepentingan umum dapat menggugat negara atau pemerintah, atau siapapun yang melakukan perbuatan melawan hukum yang nyata-nyata merugikan kepentingan publik dan kesejahteraan luas.'* Petikan kalimat ini diambil dari amar penetapan majelis hakim yang diketuai oleh Andi Samsan Nganro saat menerima gugatan citizen law suit kasus tragedi kemanusiaan Nunukan. Lihat: <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=8081&cl=Kolom>

⁸⁹ E. Sundari, *Pengajuan Gugatan Secara Class Action (Suatu Studi Perbandingan dan Penerapannya di Indonesia)*, diterbitkan oleh Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2002, h. 18, menerjemahkan atau mendefinisikan *Standing* sebagai hak gugat; sementara menurut Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press, 2000, h. 319, *Standing* diartikan sebagai wewenang menggugat yang didasari pada adanya kepentingan. Menurut beliau, doktrin hukum perdata tradisional menganut asas “tiada gugatan tanpa kepentingan hukum” (Point d’interet, point d’action = no interest, no action = geen belang, geen actie, pas d’action); kedua pernyataan tersebut sebagaimana dikutip dalam op. cit, Abdul Ghoffar, h. 51-52.

Amar penetapan di atas merupakan suatu terobosan hukum dalam khasanah hukum di Indonesia. Terobosan hukum ini bisa dilihat dari beberapa aspek ⁹⁰, *pertama*, selama ini paradigma hukum yang ada memandang bahwa representasi dari kepentingan umum adalah pejabat publik. Sehingga dalam prakteknya, setiap kali pejabat publik menerjemahkan kategori kepentingan umum tidak perlu lagi melihat, mendengar dan menggali dari masyarakat mengenai apa kepentingan umum bagi mereka. *Kedua*, paradigma hukum yang saat ini diyakini di Indonesia adalah meletakkan “kepentingan” penggugat yang biasanya diperlihatkan dengan adanya kerugian, mengharuskan relasi langsung antara kerugian dan penggugatnya, baik penggugat yang mewakili dirinya sendiri, kelompoknya/kelas penggugatnya ataupun organisasinya. Sebagai contoh adalah gugatan *class action*.

Sebenarnya, selain terobosan hukum dalam bidang kasus hak asasi manusia di atas, tidak menutup kemungkinan *citizen suit* ini juga bisa diterapkan pada lingkup kasus pendidikan di Indonesia, karena pendidikan masuk dalam lingkup dan kebutuhan publik yang dipakai sebagai akses untuk mobilitas sosial vertikal masyarakat. Selain itu, pendidikan sekaligus sebagai wahana untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Bila tidak ada aturan atau mekanisme gugatan yang seperti ini, dikhawatirkan pemerintah bisa dengan seenaknya saja menarik ulur kewajibannya untuk mewujudkan pendidikan yang bermutu dan tanpa diskriminasi, sekaligus gratis.

Bila harus mengandalkan masyarakat awam yang kebanyakan tidak mengerti hak-haknya atau mengerti tetapi tidak berdaya menuntut hak-haknya

⁹⁰ Ibid.

untuk menuntut pemerintah – khususnya masyarakat yang dirugikan hak-hak pendidikannya, rasanya juga akan sulit. Masyarakat sudah cukup maklum (baca: apatis) dengan kondisi pendidikan mahal saat ini. Kebanyakan dari mereka hanya bisa protes dan mengeluh tanpa tahu bagaimana harus menuntut pemerintah untuk melaksanakan kewajibannya memenuhi dan melindungi hak-hak warga negara.

Adanya mekanisme hak gugat warga negara ini memungkinkan pihak lain, dalam hal ini pihak-pihak yang tidak harus berkepentingan langsung atau bahkan dirugikan langsung, tetapi peduli dengan perbaikan pendidikan, untuk menuntut pemerintah melaksanakan kewajibannya untuk memenuhi hak-hak pendidikan warga negaranya sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pihak-pihak tersebut bisa antara lain, Lembaga Swadaya Masyarakat yang bergerak di bidang pendidikan atau bidang-bidang lainnya, tokoh-tokoh masyarakat yang peduli akan nasib pendidikan di tanah air, akademisi, ataupun orang awam sekalipun yang sadar dan mengetahui akan hak-haknya tersebut juga dimungkinkan untuk menuntut pemerintah.

Melalui terwujudnya *citizen suit* ini, kemungkinan besar pemerintah tidak akan bisa lari (lagi) dari tanggung jawabnya untuk mewujudkan janji pemerintah menyelenggarakan pendidikan yang bermutu dan tanpa diskriminasi.

IV

PENUTUP

1. Kesimpulan

Bertolak dari pembahasan di atas, maka dapat dikemukakan beberapa kesimpulan sebagai berikut :

- a. Sesuai dengan apa yang tertera dalam peraturan-peraturan di atas, pemerintah berkewajiban untuk menjamin terselenggaranya pendidikan yang tidak hanya gratis tetapi juga harus bermutu dan tanpa diskriminasi. Pendidikan yang bermutu sebagaimana terklasifikasi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan, wajib dipenuhi oleh pemerintah. Sedangkan penghapusan diskriminasi pendidikan dapat ditempuh oleh pemerintah melalui perwujudan pendidikan gratis bagi setiap warga negara tanpa terkecuali sebagaimana telah diamanahkan dalam konstitusi, baik untuk sekolah negeri maupun swasta di tanah air.

Namun pada kenyataannya, pemerintah gagal untuk menyelenggarakan pendidikan yang bermutu dan tanpa diskriminasi, terbukti dengan masih adanya beban pembiayaan pendidikan yang dilimpahkan kepada masyarakat, yang mana dirasa semakin lama semakin memberatkan seiring dengan perkembangan zaman. Selain itu, masih ada masyarakat yang tidak (belum) tahu mengenai hak-haknya untuk memperoleh pendidikan gratis, bermutu dan tanpa diskriminasi. Sedangkan bagi mereka yang tahu, mengaku bahwa

mereka tidak mengetahui harus kemana – bahkan sebagian cenderung apatis dan sebagian lagi tidak peduli – untuk menuntut hak-haknya tersebut.

- b. Kebijakan yang dikeluarkan oleh Menteri Pendidikan Nasional melalui Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 044/U/2002 tentang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah dinilai masih gagal untuk mewujudkan pelaksanaan pendidikan bermutu dan tanpa diskriminasi. Belum lagi, permasalahan ukuran/batasan pembiayaan pendidikan dalam PP No. 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan yang tidak jelas, yang akhirnya masih memberi peluang bagi pihak sekolah untuk memungut biaya secara bebas bahkan sepihak.

2. Saran/aksi.

- a. Untuk meminimalisir ketidaktahuan rakyat akan pengaturan dan perlindungan hak-haknya, sekaligus sebagai upaya perlindungan hukum preventif bagi rakyat, Pemerintah dalam setiap peraturan perundang-undangan yang dibuatnya, khususnya yang berkaitan dengan kepentingan orang banyak secara keseluruhan, dalam hal ini, pendidikan, Pemerintah berkewajiban menyusun mekanisme sosialisasi perundang-undangan itu secara jelas agar setiap orang benar-benar mengetahuinya. Masyarakat awam tidak akan tahu ketika, agar setiap orang mengetahuinya, perundang-undangan tersebut hanya ditempatkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia saja.
- b. perlunya diatur secara jelas dalam peraturan perundang-undangan, termasuk dalam bidang pendidikan, perihal Hak Gugat Warga Negara sebagai satu

terobosan hukum berkaitan dengan upaya perlindungan hukum represif bagi rakyat. Lebih khusus lagi, perlu diciptakannya peraturan perundang-undangan yang mengatur secara tersendiri mengenai aturan beracara mengenai hak gugat warga negara.

Untuk mendukung hak gugat warga negara, perlu pula diatur mengenai kejelasan pertanggungjawaban pemerintah dalam hal pengawasan di tiap-tiap jenjang dan jenis pendidikan, supaya di masa yang akan datang, pertanggungjawaban institusional terhadap pengawasan penyelenggaraan pendidikan menjadi jelas.

Dengan adanya pemikiran alternatif ini, penulis berharap nantinya pemikiran mengenai perkembangan pendidikan ini akan selalu berkembang dan tidak berhenti hanya disini saja. Semoga pemikiran ini dapat menjadi rangsangan untuk terus dikembangkannya khasanah keilmuan hukum terutama yang berkaitan dengan permasalahan pendidikan. Penulis melihat dengan mata dan kepala sendiri bahwa di “luar sana” masih banyak lagi permasalahan hukum khususnya mengenai pendidikan yang masih perlu dicarikan jalan keluar permasalahannya. Dengan didasari oleh sebuah kesadaran bahwa ilmu pengetahuan harus dikembangkan bagi kemaslahatan segenap umat manusia, penulis berharap bahwa apa yang telah tersaji dalam penulisan ini dapat membawa manfaat dan menjadi inspirasi positif bagi pembaca sekalian.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Anonim, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Depdikbud, Balai Pustaka, 1989.
- _____, *Rencana Pembangunan Jangka Menengah (PJM) Bidang Pendidikan dan Kebudayaan Tahun 2005 s.d 2009 Provinsi Jawa Timur*, Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, Hal. 22–25
- Bahar dkk. (ed.), Saafroedin, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1995.
- Campbell, Henry, *Black's Law Dictionary*, ST. Paul. Minn, West Publishing co. 1990.
- Hadjon, Philipus M., *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987.
- HR, H. Syaukani, *Titik Temu dalam Dunia Pendidikan (Tanggung Jawab Pemerintah, Pendidik, Masyarakat & Keluarga dalam Membangun Bangsa)*, Penerbit Nuansa Madani, Jakarta, 2002.
- Irawan dkk., Ade, Coen Husen Pontoh (ed.), *Mendagangkan Sekolah*, Indonesia Corruption Watch, Jakarta, Mei, 2004.
- Nomida Musnir, Diana, *Menggagas Paradigma Baru Pendidikan (Kumpulan Tulisan)*, Penerbit Kanisius, 2000.

Poesponegoro, Marwati Djoened, dan Nugroho Notosusanto, *Sejarah nasional Indonesia VI*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Balai Pustaka, Jakarta, 1993.

Prasetyo, Eko, *Orang Miskin Dilarang Sekolah*, Yogyakarta: Resist Book, Agustus, 2004.

Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, cetakan ketiga, 1986.

Sugianto, SH., MH, dkk., Indro, Seri Buku Pedoman Praktis Gugatan *Class Actions* (Perwakilan Kelompok), Indonesian Center for Environmental Law (ICEL), Jakarta, 2003.

KORAN/MAJALAH

JAWA POS

KOMPAS

Majalah BASIS, Edisi Khusus Pendidikan, Nomor 07-08, tahun ke-49, Juli-Agustus, 2000.

MAKALAH

Anonim, *CITIZEN SUIT hak gugat warga negara*, Indonesia Center for Environmental Law, 2004

SKRIPSI

Abdul Ghoffar, *Eksistensi Pasal 50 Undang-Undang Republik Indonesia No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Analisa Putusan Mahkamah*

Konstitusi Perkara Nomor: 004/PUU-I/2003), Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2005.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DAN PERATURAN PELAKSANA LAINNYA

Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen & proses amandemen UUD 1945 secara lengkap (pertama 1999 – keempat 2002), penerbit Sinar Grafika, Jakarta, Cet. I, Agustus, 2002

Undang-Undang nomor 12 tahun 1954 tentang pernyataan berlakunya Undang-Undang nomor 4 tahun 1950 dari Republik Indonesia dahulu tentang Dasar-Dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah untuk seluruh Indonesia (lembaran negara Republik Indonesia tahun 1954 nomor 38 dan penjelasan dalam tambahan lembaran negara nomor 550).

Undang-Undang Republik Indonesia nomor 2 tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1989 dan penjelasan dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3390)

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, penerbit Sinar Grafika, Jakarta, Cet. I, Januari, 2000

Undang-Undang SISDIKNAS (Sistem Pendidikan Nasional) 2003 (UU RI NO. 20 TH. 2003), penerbit Sinar Grafika, Jakarta, Cet. I, September, 2003

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan, dikutip dari <http://www.depdiknas.go.id>

Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan Wajib Belajar Pendidikan Dasar, Seri Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia 1994 (Bagian I), PT. Wikrama Waskitha, h. 400

Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 044/U/2002 tentang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah, dikutip dari Undang-Undang SISDIKNAS (Sistem Pendidikan Nasional) 2003 (UU RI NO. 20 TH. 2003), penerbit Sinar Grafika, Jakarta, Cet. I, September, 2003

Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok, Seri Buku Pedoman Praktis Gugatan *Class Action* (Perwakilan Kelompok), Indro Sugianto, SH., MH dkk., Indonesian Center for Environmental Law (ICEL), Jakarta, 2003.

WAWANCARA

Wawancara dengan Yulis Susanti, beberapa masyarakat dan pengurus RT/RW setempat di Desa Pulosari Kelurahan Pare, Kecamatan Pare, kabupaten Kediri, pada medio Januari 2005

INTERNET

<http://www.depdiknas.go.id>

<http://www.komisi hukum.go.id>

<http://www.kompas.com>

<http://www.hukumonline.com>

<http://search.jawapos.com>