

IMPLEMENTASI STANDAR INTERNASIONAL HAK EKOSOB OLEH PEMERINTAH PROPINSI DIY *

Heribertus Jaka Triyana** dan Aminoto***

Abstract

This research focuses on the application of the internationally-standardized rights to healthcare and education during the course of decentralization in Yogyakarta. Local government must ensure citizens' Ecosoc rights before passing education or health-care-related policies. Results show that the implementation of international standards on healthcare is better than on education.

Abstrak

Fokus penelitian ini adalah penerapan standar internasional dalam hak atas kesehatan dan pendidikan selama kebijakan desentralisasi di Yogyakarta. Pemerintah setempat harus menjamin hak-hak Ekosob masyarakat sebelum menerbitkan kebijakan yang berkaitan dengan pendidikan dan kesehatan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan standar internasional di bidang kesehatan lebih berhasil daripada di bidang pendidikan.

Kata Kunci: standar internasional, hak ekonomi sosial dan budaya, kesehatan, pendidikan.

A. Latar Belakang Masalah

Secara normatif, kajian hukum mengenai pokok permasalahan dalam penelitian ini akan ditujukan pada redefinisi dan reaktualisasi hakiki terhadap pencapaian tujuan nasional Bangsa Indonesia yang termaktub dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh

tumpah darah Indonesia, mencerdaskan kehidupan Bangsa, memajukan kesejahteraan umum dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Dua dari empat tujuan nasional tersebut yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa dan memajukan kesejahteraan umum adalah tujuan awal dan pencapaian akhir dari upaya pemenuhan terhadap hak Ekosob sebagai

* Laporan Hasil Penelitian Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Tahun 2009.

** Dosen Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (e-mail: jaka.triyana@mail.ugm.ac.id).

*** Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (e-mail: aminoto@gmail.com).

bagian dari hak asasi manusia yang dimiliki oleh semua warga negara Indonesia yang dijamin pemenuhannya oleh UUD 1945¹.

Secara normatif, amandemen UUD 1945 khususnya amandemen ke-2 meletakkan dasar-dasar penyelenggaraan negara berdasarkan pada prinsip-prinsip negara demokratis yang bertumpu pada kesamaan dimuka hukum, supremasi hukum dan hak asasi manusia². Dengan demikian pemenuhan terhadap hak atas pendidikan, hak atas kehidupan yang layak, hak atas pekerjaan, hak atas perumahan dan hak atas kesehatan merupakan indikator riil terhadap pemenuhan hak Ekosob yang notabene adalah indikator pencapaian cita-cita nasional Bangsa Indonesia.

Isu demokratisasi, *good governance* dan *human rights* merupakan kajian ilmiah ilmu hukum internasional, khususnya hukum hak asasi manusia internasional yang sedikit banyak telah mereduksi doktrin kedaulatan negara dengan kontekstualitas isu keamanan dan kesejahteraan individu dari faktor-faktor dasar hubungan internasional. Hasil akhir yang dituju dalam kajian ini akan sampai pada tujuan dasar pemenuhan, pemajuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia sebagai salah satu kajian interdisiplin antara ilmu hukum tata negara dan ilmu hukum internasional sehingga kedua cabang studi ilmu hukum tersebut memperoleh pemaknaan dan kontekstualitas nyata dalam kajian ini. Khususnya, bagaimana pemerin-

tah dalam hal ini adalah Pemerintah Daerah DIY berhubungan bertindak dan berlaku dalam pemenuhan hak atas pendidikan dan hak atas kesehatan merupakan obyek kajian ilmu hukum tata negara. Dalam hal ini, salah satu elemen terlaksana atau tidaknya salah satu prinsip penyelenggaraan prinsip *good governance*, yaitu peningkatan kualitas dan kuantitas pemenuhan hak Ekosob berdasarkan peningkatan ketersediaan (*availability*), kesempatan memperoleh (*accessibility*), penerimaan (*acceptability*) dan penyesuaian (*adaptability*) merupakan obyek kajian multidisipliner antara ilmu hukum internasional dengan ilmu hukum tata negara.

Sejalan dengan pencapaian itu, Amandemen Kedua UUD 1945 khususnya Pasal 18A dan B meletakkan kebijakan dasar dalam pencapaian cita-cita nasional tersebut dengan pelaksanaan kebijakan desentralisasi politik sebagai instrumen teknis penyelenggaraan negara demokratis yang berpijak pada prinsip kesamaan dimuka hukum, supremasi hukum dan hak asasi manusia. Kebijakan ini memiliki dasar pelaksanaan yang ideal yaitu untuk menguatkan peran dan fungsi pemerintah daerah untuk mengurus dan meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya sebagai kesatuan masyarakat otonom. Untuk melaksanakannya, pemekaran wilayah administratif dilakukan untuk lebih meningkatkan pelayanan publik secara merata berdasarkan partisipasi riil dari masyarakat dalam setiap proses pembangunan yang berkelanjutan.³

¹ Dalam penelitian ini UUD 1945 adalah UUD 1945 yang telah diamandemen 4 kali, yaitu Amandemen Pertama pada tanggal 19 Oktober 1999, Amandemen Kedua pada tanggal 18 Agustus 2000, Amandemen ketiga pada tanggal 10 November 2001 dan Amandemen Keempat pada tanggal 10 Agustus 2002.

² Lihat Bab IX dan XA UUD 1945.

³ H. Lustermaun, 2002, "Indonesia: on the Way to Federal State?", *Mimbar Hukum*, No. 42/X/2002 dan A. Malarangeng, 2008, "Three Phase of Decentralization", <http://www.transparansi.or.id>, diakses pada tanggal 1 Juli 2008.

Pemenuhan hak Ekosob di Indonesia telah mengalami perubahan dari sistem sentralisasi yang dilaksanakan oleh Rezim Orde Baru ke sistem desentralisasi yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah setelah Amandemen Kedua UUD 1945. Amandemen Kedua UUD 1945 tersebut merubah paradigma lama yang dilaksanakan oleh Rezim Orde Baru yang sangat bias jender karena lebih menekankan domain kelelakian yaitu penekanan pada aspek kuratif dan rehabilitatif (hasil) dan mengabaikan aspek preventif (proses) dalam pemenuhan hak Ekosob di Indonesia. Sistem desentralisasi politik menekankan pada penguatan struktur, budaya dan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan yang berkelanjutan. Proses ini ditujukan pada upaya-upaya pengurangan kerentanan masyarakat terhadap faktor penyebab kemiskinan dan upaya meningkatkan kapasitas mereka terhadap risiko kemiskinan dan pemiskinan.

Dalam sistem desentralisasi, peran dan fungsi masyarakat adalah vital karena merekalah pihak yang memiliki kepentingan paling besar terhadap pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya yang ada di daerah sehingga akses mereka terhadap pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya haruslah dibuka dan diberikan secara terbuka dan luas dengan meningkatkan empat pilar pemenuhan hak Ekosob yaitu ketersediaan, peningkatan akses, kesesuaian dan penyesuaian.⁴ Kapasitas masyarakat ini dapat berupa segala sumber daya yang ada

pada masyarakat tersebut seperti norma-norma kepemimpinan lokal, kearifan lokal, adat istiadat, budaya serta agama.

B. Permasalahan

Penelitian ini dimaksudkan untuk menelaah dan menjawab masalah pokok yaitu “Apakah Standar internasional hak Ekosob telah diimplementasikan oleh Pemerintah Daerah DIY terhadap Pemenuhan Hak Atas Pendidikan dan Hak Atas Kesehatan?”

Permasalahan pokok ini dikembangkan menjadi 2 permasalahan penelitian, yaitu:

1. Indikator-indikator apa saja yang bisa digunakan untuk menilai secara obyektif pemenuhan implementasi Standar internasional pemenuhan hak atas pendidikan dan hak atas kesehatan di DIY sebagai bagian hak EKOSOB yang telah dan sedang dilaksanakan oleh pemerintah daerah DIY?
2. Apa sajakah faktor-faktor penghambat atau faktor-faktor pendukung implementasi Standar internasional pemenuhan hak atas pendidikan dan hak atas kesehatan di DIY?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang mengkaji penerapan hukum positif yaitu hukum hak asasi manusia dan hukum tentang desentralisasi terhadap implementasi Standar internasional bagi pemenuhan dan perlindungan hak atas pendidikan dan hak atas kesehatan di Indonesia, khususnya di DIY. Ketentuan

⁴ J. Friedman, 1992, “Empowerment: The Politics of Alternative Development”, Cambridge MA, Blackwell dan M. Baiquni, and R. Rijanta, *Konflik Pengelolaan Lingkungan dan Sumber Daya Dalam Era Otonomi dan Transisi Masyarakat*, Paper (unpublished).

hukum positif tersebut adalah semua peraturan hukum nasional dan peraturan daerah yang mengatur dan melandasi pemenuhan hak atas pendidikan dan hak atas kesehatan yang ada di DIY.

Dalam melakukan kajian ini, bahan kajian hukum yang digunakan adalah aksesibilitas kuantitatif dan kualitatif atas data normatif sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yang diperoleh dari studi pustaka. Analisis dilakukan dengan kualifikasi, sistematisasi dan eksplikasi untuk memperoleh keterkaitan dan hubungan-hubungan hukum diantara bahan-bahan tersebut yang relevan dengan masalah yang diteliti. Keterkaitan dan hubungan-hubungan tersebut diperoleh dengan menggunakan sarana interpretasi gramatikal dan sistematis.

D. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Arti Penting Penerapan Standar Internasional Hak Ekosob

Arti penting studi tentang Standar internasional pemenuhan hak ekonomi, sosial dan budaya dalam tataran normatif akan terlihat pola-pola hubungan antara sistem hukum nasional Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dengan hukum internasional. Dari pola-pola tersebut, kemungkinan timbulnya hubungan negatif dapat muncul dalam 4 kemungkinan teoritis dan empiris. Keempat kemungkinan tersebut adalah kemungkinan adanya kesenjangan antara *das sollen* dan *das sein* (teori dengan praktik); kemungkinan terjadinya

kekosongan hukum (*legal lacunae* atau *leemten in het recht*), kekaburan norma hukum atau bias dan deviasi norma hukum (*vege normen*); dan munculnya konflik norma antara norma hukum nasional dengan norma hukum internasional atau sebaliknya (*conflict of rules*)⁵.

Untuk itu, kejelasan teori, konsep dasar dan prinsip dalam hukum internasional seperti konsep hukum alam, konsep hukum positif dan konsep fungsi sosial; teori inkorporasi, transformasi dan quasi diantara keduanya serta asas-asas hukum seperti *consent*, kedaulatan, *rule of law* dan itikad baik perlu diredefinisikan dan direaktualisasikan dalam konteks dan perspektif Indonesia. Studi tentang aplikasi Standar internasional pemenuhan hak ekonomi, sosial dan budaya khususnya mengenai pemenuhan hak atas pendidikan dan hak atas kesehatan di Daerah Istimewa Yogyakarta dapat digunakan sebagai salah satu studi lintas batas bidang ilmu hukum internasional dan ilmu hukum tata negara.

Kegagalan negara dalam melaksanakan salah satu kewajiban ini merupakan pelanggaran terhadap hak-hak tersebut.⁶ Selain terkena pelanggaran karena tidak menghormati hak tersebut, negara juga dapat dikenai telah melakukan pelanggaran karena tidak melakukan *perlindungan*, dimana negara berkewajiban untuk mencegah pelanggaran hak atas pendidikan. Dalam kasus-kasus pelanggaran hak anak atas pendidikan, negara bukan hanya melakukan pembiaran terhadap pelanggaran yang terjadi, tetapi

⁵ Ibrahim R, 2009, *Status Hukum Internasional dan Perjanjian Internasional di Dalam Hukum Nasional (Permasalahan Teori dan Praktek)*, Paper.

⁶ *ibid*, hlm. 374.

justru sebagai pelaku penggusuran itu sendiri. Di samping itu, mengenai kewajiban untuk *melaksanakan*, negara diharuskan untuk mengambil tindakan-tindakan legislatif, administratif, anggaran, hukum, dan semua tindakan lain yang memadai guna pelaksanaan sepenuhnya dari semua hak tersebut.⁷ Kegagalan negara untuk memberikan hak tersebut merupakan suatu pelanggaran hak asasi manusia, khususnya hak ekonomi, sosial, dan budaya.

Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 012/PUU-III/2005 Mengenai Pengujian UU No. 36 Tahun 2004 tentang APBN⁸ terhadap pengakuan, pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia dalam bidang pendidikan mempertegas perdebatan lama yang tidak kunjung akhir mengenai kewajiban negara terhadap pemenuhan hak atas pendidikan. Putusan ini memiliki dua nilai strategis, *pertama*, putusan ini bisa menjadi yurisprudensi terhadap kewajiban negara dalam pemenuhan hak ekonomi, sosial dan budaya di Indonesia ke depan. Nilai strategis *kedua* adalah munculnya indikator-indikator pemenuhan hak ekonomi, sosial dan budaya. Kedua nilai strategis ini akan menjadi tonggak baru bagi penegakan hukum hak asasi.

Dalam konteks ini, indikator penting dalam implementasi pemenuhan hak ekonomi, sosial dan budaya yaitu adanya upaya memberikan perlindungan kepada

kelompok sasaran dan pelaksanaan kewajiban pemerintah dalam mengambil tindakan-tindakan legislatif, administratif, anggaran, hukum, dan semua tindakan lain yang memadai guna pelaksanaan sepenuhnya dari semua hak tersebut.

2. Jenis dan Pengaturan Standar Internasional Pemenuhan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya

Indikator-indikator di atas dapat ditelusuri melalui berbagai jenis dan pengaturan yang ada di Indonesia. Untuk melaksanakan kewajiban internasional dalam pemenuhan dan pemajuan hak ekonomi, sosial dan budaya, Pemerintah telah meratifikasi *the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR)⁹ dengan Undang-Undang Nomor 11 tahun 2005. Keterikatan pemerintah Republik Indonesia terangkum dalam pemenuhan Standar atau pembakuan minimal negara anggota Konvensi dengan itikad baik (*good faith*), khususnya dalam melaksanakan tiga kewajiban utama yaitu kewajiban pencapaian hasil (*obligations of result*), kewajiban melaksanakan kemauan dalam Konvensi (*obligation of conduct*) dan kewajiban pelaksanaan kewajiban-kewajiban tersebut secara transparan di dalam pengambilan keputusan yang menyangkut hak anak atas pendidikan (*obligation transparent assessment of progress*)¹⁰.

⁷ *ibid*, hlm. 375.

⁸ Lihat Risalah Sidang Pleno Pembacaan Putusan Perkara Nomor 012/PUU-III/2005 Mengenai Pengujian UU Nomor 36 Tahun 2004 tentang APBN, Rabu 19 Oktober 2005, Jakarta.

⁹ Diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 11 tahun 2005 dan terdapat dalam GA Res. 2200, UNGAOR, 21 Sess, Supp. No. 16 at 49, UN Doc. A/6316 (1966) (Opened for signature 19 December 1966, entered into force 3 January 1976), 993 UNTS 3; 1966 UNJYB 170.

¹⁰ Lihat M Santos Pais, "A Human Rights Conceptual Framework for Children's Rights", *UNICEF Innovative Essay No. 9*, hlm. 12.

Dalam konteks demikian, jika salah satu jenis hak asasi manusia terpenuhi maka kondisi ini akan menyebabkan terpenuhinya jenis hak asasi manusia yang lainnya. Secara konseptual hak-hak tersebut bersifat saling tergantung (*interdependent*) dan tidak dapat dibagikan (*indivisibility*). Sebagai contoh, jika hak atas pendidikan terpenuhi (jenis hak ini merupakan salah satu jenis hak asasi manusia dalam bidang ekonomi, sosial dan budaya maka akan menyebabkan terpenuhi hak-hak sipil dan politik begitu pula sebaliknya.¹¹ Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional pasti terkait dengan Undang-undang yang lainnya seperti Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2004 tentang APBN dan lain sebagainya.

Efektifitas hukum HAM adalah suatu pemenuhan kewajiban negara untuk mengakui, mengatur, menghormati, memajukan dan melindungi standar-standar internasional pemenuhan dan perlindungan HAM di seluruh sendi-sendi penyelenggaraan negara. Efektifitas ini dapat diukur dari dua indikator yaitu pembentukan dan pelaksanaan instrumen hukum dan kelembagaan HAM baik di bidang eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Pasal 71 Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, menegaskan bahwa Negara berperan dan wajib menyediakan pendidikan bagi semua orang, menjamin bahwa setiap orang memiliki akses terhadap pendidikan tanpa ada diskriminasi¹², serta berkewajiban menghilangkan hambatan-hambatan dalam akses memperoleh pendidikan baik dalam bidang legislatif dan dalam bidang lainnya¹³. Transformasi efektif nilai-nilai HAM di bidang pendidikan harus didasarkan pada asas ketersediaan (*availability*), kesempatan memperoleh (*accessibility*), asas penerimaan (*acceptability*) dan asas penyesuaian (*adaptability*) berdasarkan kondisi negara senyatanya¹⁴ untuk pemenuhan hak ekonomi, sosial dan budaya di Indonesia.

Dengan demikian, jenis standar internasional pemenuhan dan perlindungan hak asasi manusia di bidang ekonomi, sosial dan budaya khususnya di bidang hak atas pendidikan dan hak atas kesehatan adalah sebagai berikut:

1. Kewajiban pemenuhan hasil (*obligation of results*) dengan indikator meningkatnya indikator ketersediaan (*availability*) dan keterbukaan (*accessibility*) baik dalam elemen hukum dan kelembagaannya baik dari sisi kualitas dan kuantitasnya;

¹¹ the *Delia Saldias de Lopez v Uruguay Case*, Communication No. 52/1979 (29 July 1981) UN Doc. CCPR/C/OP/1, 88 (1984) to the *Coard et al v United States case*, Case 10.951, Report No. 109/99, 29 September 1999, *Loizidou v Turkey* (Preliminary Objections), European Court of Human Rights (1995) Series A.No.310, 23 February 1995, para. 72; see also *Velasquez-Rodriguez* (Judgment), 29 July 1988, Inter American Court of Human Rights (1988) Series C. No.4, para 167; *Artico v Italy*, European Court of Human Rights (1980) Series A.No. 37, 16; A v UK (Application) No. 15599/1994, Report of 18 September 1997.

¹² Lihat the Convention Against Discrimination in Education 1960, dalam Geraldine Van Bueren, 1998, *International Documents on Children*, (2nd, eds), hlm. 317-322.

¹³ Novak, *loc. cit.*, No. 16, hlm. 196.

¹⁴ Committee on Economic, Social and Cultural Rights General Comment 13, *The Right to Education* (Art. 13), 08/12/99, E/C.12/1999/10, CESCR, 8 December 1999, para 1.

2. Kewajiban pelaksanaan progress pencapaian hasil (*obligation of transparent assessment of the progress*) dengan meningkatnya indikator penerimaan masyarakat (*acceptability*) dan indikator penyesuaian masyarakat terhadap usaha-usaha tersebut (*adaptability*) dalam elemen hukum dan elemen kelembagaan yang diukur dari sisi kualitas dan kuantitasnya.

Kedua jenis standar internasional tersebut efektifitasnya harus diukur melalui peningkatan rasio ketepatan (*precision*) dan rasio kesesuaian (*recall*) seperti dalam pelaksanaan manajemen kontrol¹⁵. Kesesuaian antara rasio ketepatan dan kesesuaian ditujukan pada upaya penghapusan dan penciptaan kondisi yang mendukung bagi pemenuhan hak ekonomi, sosial dan budaya khususnya terhadap pemenuhan hak atas pendidikan dan hak atas kesehatan di bidang eksekutif, legislatif dan eksekutif yang harus dilaksanakan pada semua jenjang pelaksanaan pemerintahan baik di level strategis (pemerintah pusat), level operasional (pemerintah daerah propinsi) dan level taktis (pemerintah daerah kabupaten dan kota terhadap masyarakat yang ada di wilayahnya atau yurisdiksinya).

3. Pengertian dan Pengaturan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya di Indonesia

The International Convention Economic Social and Culture Rights (ICESCR) adalah sumber utama bagi perlindungan hak ekonomi, sosial, dan budaya, yang terdiri

dari 31 pasal yang diatur dalam 6 bagian. Inti dari konvensi ini terletak pada Bagian III (pasal 6-15) yang menguraikan hak-hak yang dilindungi, yaitu: hak atas pekerjaan, hak atas kondisi kerja yang layak (pasal 7), hak untuk bergabung dan membentuk serikat buruh (pasal 8), hak atas jaminan sosial (pasal 9), hak atas perlindungan bagi keluarga (pasal 10), hak atas standar hidup yang layak, termasuk hak atas pangan, pakaian, dan tempat tinggal (pasal 11), hak atas kesehatan (pasal 12), hak atas pendidikan (pasal 13), dan hak atas kebudayaan (pasal 15).

Sementara itu, berkaitan dengan hak ekonomi, sosial, dan budaya, UNDP telah merinci 12 buah hak yang merupakan bagian dari *the human rights approach to sustainable development*, yaitu:

- a. *Rights of participation*, yaitu hak setiap orang untuk ikut serta dalam pengambilan keputusan yang akan mempengaruhi kehidupannya;
- b. *Rights to food, health, habitat, and economic security*, yaitu hak untuk memperoleh makanan, kesehatan, perumahan serta jaminan ekonomi;
- c. *Rights to education* yaitu hak untuk memperoleh pendidikan yang memadai untuk hidup;
- d. *Rights to work* yaitu hak untuk memperoleh pekerjaan yang layak;
- e. *Rights of children*, yaitu hak yang dimiliki oleh anak-anak;
- f. *Rights of workers*, yaitu hak-hak yang dimiliki oleh para pekerja, serta jaminan hukum yang terkait dengan itu, seperti ketentuan mengenai perjanjian kerja,

¹⁵ David Otley, 1999, *Management Accounting Research: Performance Management: a Framework for Management Control System Research*, Oxford, hlm. 363-382.

- jaminan kerja, jaminan keselamatan kerja, atau ketentuan mengenai pengakhiran hubungan kerja;
- g. *Rights of minorities and indigenous peoples*. Yaitu hak dan jaminan yang diberikan kepada kelompok minoritas dan masyarakat adat;
 - h. *Rights to land* yaitu hak untuk memiliki tanah, terutama di kalangan para petani;
 - i. *Rights to equally* yaitu hak atas persamaan kedudukan di depan hukum dan pemerintahan;
 - j. *Rights to environmental protection*, yaitu hak untuk mendapatkan perlindungan lingkungan hidup yang memadai;
 - k. *Rights to administrative due process*, yaitu hak untuk diperlakukan sama oleh dinas-dinas pelayanan publik negara;
 - l. *Rights to the rule of law*, yaitu hak atas perlakuan hukum yang adil.
- Indonesia telah meratifikasi *Convention Economic, Social, and Cultural Rights (ICESCR)* ke dalam hukum domestik dengan Undang-Undang Nomor 11 tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya).
- Meskipun demikian, secara substantif, peraturan perundang-undangan nasional Indonesia telah mengandung hal-hal yang terdapat dalam Konvensi tersebut, seperti:¹⁶
- a. UU No. 4 tahun 1974 tentang Kesejahteraan Anak;
 - b. UU No. 1 tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja;
 - c. UU No. 23 tahun 1992 tentang Kesehatan;
 - d. UU No. 25 tahun 1997 tentang Ketenagakerjaan;
 - e. UU No. 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian;
 - f. UU No. 7 tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan;
 - g. UU No. 8 tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan;
 - h. UU No. 1 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Perkawinan;
 - i. UU No. 6 tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial;
 - j. UU No. 4 tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman;
 - k. UU No. 2 tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional;
 - l. UU No. 4 tahun 1965 tentang Pemberian Penghidupan Orang Jompo;
 - m. UU No. 3 tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Ketenagakerjaan;
 - n. UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
 - o. UU No. 29 tahun 2004 tentang Praktek Kedokteran;
 - p. UU No. 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Bencana;
 - q. Perpu No. 48 tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan

¹⁶ Hartono, Sunaryati, C.F.G, et. al., 2000, *Analisis dan Evaluasi Hukum tentang ratifikasi Perjanjian Internasional Di Bidang Hak Asasi Manusia dan Urgensinya bagi Indonesia*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Perundang-Undangan, Jakarta, hlm. 59-60.

4. Sistem Desentralisasi Kekuasaan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintahan Daerah

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah tersebut, Pasal 18 ayat 1 UUD 1945 menyatakan bahwa kewenangan pemerintahan pusat diserahkan kepada Daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumberdaya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut. Tidak dapat dimungkiri bahwa dalam rangka menjalankan otonomi sepenuhnya tersebut didalam implementasinya diperlukan dana yang memadai.

Wewenang pemerintahan di daerah diselenggarakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dan tugas pembantuan, maupun wewenang konkuren diatur dalam Pasal 11 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Penyelenggaraan prinsip-prinsip ini disandarkan kepada kewenangan yang, melalui undang-undang, didesentralisasikan kepada daerah dan yang ditetapkan sebagai kewenangan pusat adalah: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter dan fiskal, peradilan, agama, dan kewenangan bidang lain.

Undang-undang ini selanjutnya ditindaklanjuti dengan terbitnya PP No 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Pusat, Provinsi, Kabupaten dan Kota

serta PP No 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Dalam PP No. 38 Tahun 2007 antara lain menegaskan bahwa kewenangan di bidang pendidikan dan kesehatan berada di kabupaten/kota. Inti dari kedua peraturan pelaksanaan tersebut yaitu mendekatkan pelayanan hak-hak masyarakat di bidang kesehatan dan pendidikan semakin menjadi perhatian. Meskipun demikian, dalam pelaksanaannya, perlindungan di bidang pendidikan masih menghadapi beberapa kendala.

Misalnya, Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 012/PUU-III/2005 Mengenai Pengujian UU No. 36 Tahun 2004 tentang APBN¹⁷ terhadap pengakuan, pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia dalam bidang pendidikan mempertegas perdebatan lama yang tidak kunjung akhir mengenai kewajiban negara terhadap pemenuhan hak ekonomi, sosial dan budaya seperti yang termaktub dalam *the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR).¹⁸ Perdebatan ini sangat kontekstual karena Indonesia telah meratifikasi ICESCR dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 pada tanggal 30 September 2005.¹⁹

Fungsi pemerintah daerah sebagai penanggungjawab bagi pelaksanaan perlindungan dan pemenuhan hak atas pendidikan dan hak atas kesehatan masih perlu disepakati bersama tentang bagaimana meng-

¹⁷ Lihat Risalah Sidang Pleno Pembacaan Putusan Perkara Nomor 012/PUU-III/2005 Mengenai Pengujian UU Nomor 36 Tahun 2004 tentang APBN, Rabu 19 Oktober 2005, Jakarta.

¹⁸ GA Res. 2200, UNGAOR, 21 Sess, Supp. No. 16 at 49, UN Doc. A/6316 (1966) (Opened for signature 19 December 1966, entered into force 3 January 1976), 993 UNTS 3; 1966 UNJYB 170.

¹⁹ Mungkin dapat juga diargumentasikan bahwa aplikasi ketentuan dalam Kovenan kurang kontekstual karena berdasarkan waktunya, aplikasi tentang hak dan kewajiban negara seperti yang diatur dalam Kovenan belum memiliki kekuatan hukum ketika putusan ini disampaikan.

efektifkan peran mereka dalam melindungi, memajukan, memenuhi dan menghormati hak asasi manusia. Dalam kenyataan sehari-hari, pemerintah daerah sering melakukan pelanggaran melalui aparatnya yang menyelewengkan kekuasaan yang dimilikinya. Adanya berbagai kasus atas pelanggaran hak asasi manusia serta adanya berbagai perbaikan kondisi dan kebijakan bagi pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia bertumpu pada tanggung jawab pemerintah daerah sebagai garda terdepan pelayan masyarakat. Bahkan sudah diterima dalam masyarakat internasional bahwa negara dalam hal ini pemerintah daerah memikul tanggung jawab utama dalam memajukan dan memberikan perlindungan atas hak asasi manusia. Tanggung jawab yang demikian tidak dapat dikurangi dengan alasan-alasan politik, ekonomi, maupun budaya.²⁰

5. Pelaksanaan Hak Atas Pendidikan dan Hak Atas Kesehatan di DIY

Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 3 tahun 1950 jo. Undang-Undang Nomor 19 tahun 1950 dengan luas wilayah 3.185 km². Berdasarkan data Profil Kesehatan Kab/Kota tahun 2007, jumlah penduduk D.I. Yogyakarta tercatat 3.433.127 jiwa. Sedang untuk presentase penduduk per kab/kota ternyata penduduk yang terkecil adalah Kabupaten Kulon Progo dengan persentase penduduk 458.674 jiwa (13,35%), kemudian Kota Yogyakarta 522.847 jiwa (15,22%), Bantul 820.555 jiwa (23,90%), Gunung

Kidul 720.465 jiwa (20,98%) sedangkan presentase penduduk terbesar adalah Kabupaten Sleman 910.586 jiwa (26,52%).

Produk Domestik Regional Bruto DIY (PDRB) adalah nilai tambah yang terbentuk dari keseluruhan kegiatan ekonomi dalam suatu wilayah dengan rentang waktu tertentu. PDRB dapat disajikan menurut harga konstan dan harga yang berlaku. Dari PDRB atas dasar harga konstan dapat dihitung pertumbuhan *riil size* ekonomi suatu wilayah. Angka PDRB Perkapita Propinsi D.I. Yogyakarta berdasarkan data dari Buku Daerah Istimewa Yogya dalam Angka tahun 2004 yang diterbitkan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) Propinsi D.I. Yogyakarta menunjukkan bahwa PDRB Perkapita Provinsi D.I. Yogyakarta tahun 2004 atas dasar harga konstan tahun 2000 Rp 5.027.492,00 bila dibandingkan dengan tahun sebelumnya yaitu tahun 2003 sebesar Rp 4.816.287,00 ini menunjukkan adanya peningkatan pertumbuhan ekonomi dimana besarnya pertumbuhan adalah 4,39%. Bila kita bandingkan antar Kabupaten/Kota ternyata Kota Yogyakarta mempunyai peningkatan pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi yaitu 5,49% dan angka ini diatas angka pertumbuhan ekonomi Provinsi D.I. Yogyakarta.

Persentase penduduk DIY berusia 15 tahun ke atas yang tidak/belum pernah sekolah di Provinsi D.I. Yogyakarta sebesar 13,37%. Angka persentase terendah adalah Kota Yogyakarta yaitu hanya 3,05% sedangkan yang tertinggi di Kabupaten Gunung kidul,

²⁰ Lihat Harry Purwanto, "Legislasi Nasional Dibidang HAM", *Naskah Diskusi Terbatas Penyusunan Manual HAM Indonesia, FH-Deplu RI*.

yaitu sebesar 25,85%. Sementara di Provinsi D.I. Yogyakarta penduduk usia 15 tahun ke atas yang masih bersekolah adalah 15,26%. Di Provinsi D.I. Yogyakarta, pendidikan tertinggi yang ditamatkan penduduk umur 10 tahun ke atas terbanyak adalah tamat SD (23,81%), sedang penduduk yang tamat SMU ke atas 31,04%. Bila dilihat menurut Kab/Kota, jenjang pendidikan tertinggi yang ditamatkan terbanyak adalah SD, kecuali di Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta pendidikan tertinggi yang ditamatkan terbanyak adalah SMU masing-masing

sebanyak 23,92% dan 32,96%.

PelaksanaanaspelaksanaanKonvensi (*obligation of conduct*) mewajibkan Pemda DIY untuk membuat rencana aksi atau program-program tertentu bagi pemenuhan hak asasi manusia berdasarkan aplikasi prinsip efektivitas²¹ di wilayahnya²² dan atau di dalam yurisdiksinya²³.

Pelaksanaan dan pemenuhan obligation of results oleh Pemda DIY terutama untuk memenuhi indikator ketersediaan dan keterbukaan sarana dan prasarana pendidikan dapat diukur dengan apakah kebijakan

²¹ Lihat dan bandingkan dengan Pasal 71 Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia; Lihat praktik-praktik penegakan hukum oleh pengadilan dan pendapat hukum para pakar hak asasi manusia yang telah diterima sebagai yurisprudensi internasional, seperti pendapat Philip Alston, Theodore Meron dan John Cerone yang intinya berpendapat bahwa pengertian “yurisdiksi” ditujukan untuk dapat melaksanakan ketentuan hukum hak asasi manusia secara maksimal. Lihat Phillip Alston, 2003, “The Legal Framework of the Convention on the Rights of the Child”, dalam *Teaching Material for International Law and Children’s Rights*, the University of Melbourne Law School, hlm. 150, dan Theodore Meron, “Extraterritoriality of Human Rights Treaties”, 1995, *89 American Journal of International Law* 78, hlm. 81 dan John Cerone, “Minding the Gap: Outlining KFOR Accountability in Post-Conflict Kosovo”, 2001, *12 European Journal of International Law*, hlm. 469-88. Praktek pengadilan Hak Asasi Manusia dalam penjabaran prinsip ini adalah dalam the *Delia Saldias de Lopez v Uruguay Case*, Communication No. 52/1979 (29 July 1981) UN Doc. CCPR/C/OP/1, 88 (1984) to the *Coard et all v United States case*, Case 10.951, Report No. 109/99, 29 September 1999; *Loizidou v Turkey* (Preliminary Objections), European Court of Human Rights (1995) Series A.No.310, 23 February 1995, para. 72; lihat juga dalam *Velasquez-Rodriguez* (Judgment), 29 July 1988, Inter American Court of Human Rights (1988) Series C. No.4, para 167; *Artico v Italy*, European Court of Human Rights (1980) Series A.No. 37, 16; A v UK (Application) No. 15599/1994, Report of 18 September 1997, para 48; lihat juga secara umum dalam pandangan Komite Internasional Hak Asasi Manusia, General Comment No. 16; Komite Internasional Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, Committee, General Comment, No. 5, para 11 (1994).

²² Human Rights Committee, General Comment 3, Article 2, para 1, *Implementation at the national level* (Thirteenth session, 1981), Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies, UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 14 (1994), University of Minnesota Human Rights Library, <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/hrcom13.htm>. General Comment adalah suatu institusi legal yang dikeluarkan oleh Komite Hak Asasi Manusia internasional terhadap suatu penafsiran otentik dari suatu Pasal Konvensi HAM dan General Comment adalah salah satu mekanisme penegakan HAM ditingkat internasional.

²³ Alston dalam hal ini berpendapat pemasukan kata yurisdiksi dalam KHA dimaksudkan untuk dapat diterapkannya Konvensi secara luas, lihat, Phillip Alston, *The Legal Framework of the Convention on the Rights of the Child*. “Diterima juga pertanggungjawaban Negara terhadap pelanggaran HAM yang terjadi di luar wilayah Negara yang bersangkutan jika masuk dalam kategori yurisdiksinya” lihat Theodore Meron, “Extraterritoriality of Human Rights Treaties”, *89 American Journal of International Law* 78 (1995), hlm. 81; Perluasan ini bersala dari kasus-kasus HAM yaitu the *Delia Saldias de Lopez v Uruguay Case*, Communication No. 52/1979 (29 July 1981) UN Doc. CCPR/C/OP/1, 88 (1984) to the *Coard et all v United States case*, Case 10.951, Report No. 109/99, 29 September 1999; lihat juga John Cerone, “Minding the Gap: Outlining KFOR Accountability in Post-Conflict Kosovo”, 2001, *12 European Journal of International Law*, hlm. 469-88.

daerah tentang pendidikan sesuai dengan asas-asas umum dalam Konvensi Hak Anak, yaitu Asas-asas non diskriminasi (Pasal 2), hidup, tumbuh dan berkembang (Pasal 6), kepentingan terbaik bagi anak (Pasal 6) dan turut berpartisipasi (Pasal 12).

5.1. Pelaksanaan di Bidang Pendidikan

Pelaksanaan pemenuhan hak atas pendidikan di provinsi DIY telah diatur dalam bentuk peraturan daerah dan peraturan walikota yang mengatur tentang jaminan penyelenggaraan pendidikan dan pembuatan tata laksana penjaminan pendidikan yang dibentuk oleh masing-masing pemerintah Kabupaten dan Kota, misalnya, Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 5 tahun 2008 tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan, Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 37 tahun 2007 tentang Pembentukan Unit Pelaksana Teknis Penjaminan Pendidikan di Kota Yogyakarta, dan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 19 tahun 2008 tentang Pedoman Pemberian Jaminan Pendidikan di Kota Yogyakarta.

Produk hukum daerah tersebut memiliki tujuan pengaturan yang selaras dengan pemenuhan Standar internasional yaitu untuk peningkatan kesediaan dan keterbukaan sarana dan prasarana serta kesempatan memperoleh pendidikan bagi warga DIY. Komponen substansi dari semua peraturan daerah tersebut didasarkan konsep “pengembangan secara keseluruhan” (*holistic approach*)

dari anak dalam pendidikan dan konsep ketersediaan sarana (*accessibility*) bagi pemenuhan pengembangan secara keseluruhan dari suatu negara.²⁴ Konsep pengembangan secara keseluruhan dapat diartikan bahwa tujuan pendidikan harus mencakup pengembangan moral, spiritual, kecerdasan serta perkembangan sosial dalam masyarakat berdasarkan pada keadaan obyektif dari anak.²⁵ Konsep ketersediaan sarana menekankan bahwa negara menjamin adanya ketersediaan sumberdaya semaksimal mungkin untuk mengembangkan pribadi anak secara keseluruhan.²⁶

Dalam peraturan daerah di atas, praktik diskriminasi berdasarkan kenyataan ketidakmampuan secara ekonomi, ketidakmampuan secara intelektual, dan ketidakmampuan secara geografis seperti pemberian beasiswa kepada siswa berprestasi dijalankan, dan Pemerintah Kota Yogyakarta kurang meningkatkan perhatiannya kepada mereka yang kurang mampu secara ekonomi. Pelaksanaan prinsip “*empowerment of the poor*” seharusnya menjadi pedoman dalam menghilangkan diskriminasi di bidang pendidikan dalam Perda-Perda tersebut.

Secara lebih khusus, dalam melaksanakan kebijakan pendidikan dasar dan menengah di DIY ditengarai masih ditemukan adanya praktik diskriminasi berdasarkan gender. Di jenjang pendidikan kejuruan, pendidikan di SMK sebagai basis sekolah yang mencetak lulusan-lulusan yang siap pakai

²⁴ S. Detrick, 1999, *A Commentary on the UN Convention on the Right of the Child*, hlm. 130-2.

²⁵ Pasal 6 Konvensi menyatakan bahwa “(1) *States Parties recognize that every child has the inherent right to life, and (2) States Parties shall ensure to the maximum extent possible the survival and development of the child*”.

²⁶ Detrick, *loc. cit.*, No. 43, hlm. 12.

untuk mengisi pembangunan masih banyak ditemukan bias jender dalam kurikulumnya sehingga hak antara murid laki-laki dan perempuan berbeda dan dibedakan. Bukti nyata dari praktik ini adalah adanya proporsi jumlah peserta didik yang tidak seimbang antara laki-laki dan perempuan menurut jurusan-jurusan atau program studi yang ada pada jenjang/jenis pendidikan SMK.

Di provinsi DIY, pemenuhan anggaran pendidikan sebesar 20% dari APBD masih belum terealisasi. Pendidikan dasar tidak lah bebas karena orang tua siswa harus mengeluarkan banyak pengeluaran untuk pendidikan seperti untuk seragam, buku-buku wajib tambahan dan biaya uang gedung serta pemeliharannya.²⁷ Selanjutnya, sekolah menengah dan sekolah yang lebih tinggi, biaya sekolah rata-rata sangat mahal, dan lokasi sekolah sering tidak terjangkau oleh masyarakat pedesaan²⁸.

Analisis “pengeluaran keuntungan” masih digunakan untuk mengukur kualitas pendidikan di DIY. Analisis ini menyatakan bahwa semua pengeluaran dalam bidang pendidikan di DIY akan berguna dalam jangka panjang seperti dalam penciptaan lapangan pekerjaan dan pembangunan.²⁹ Pengeluaran pembiayaan untuk pendidikan yang tidak seimbang yang hanya tetap berkisar antara 11 % dari APBD DIY menyebabkan ketidak-

seimbangan hasil jangka panjang. Dengan demikian, kekurangan pembiayaan pendidikan menyebabkan Human Development Index (HDI) dan kualitas pendidikan di DIY bisa dipertanyakan mengingat ketatnya persaingan HDI di Asia³⁰. Kenyataan ini sangat berbeda dengan kondisi negara-negara berkembang seperti Malaysia, Vietnam³¹ dan bahkan negara-negara Amerika Latin dimana Pemerintah daerah masing-masing sangat proaktif dalam usaha peningkatan penganggaran pendidikan mereka masing-masing.³²

Dari paparan tersebut diatas, ada 2 kesimpulan bahwa: (1). Pemenuhan aspek ketersediaan dan keterbukaan terhadap akses dan jaminan memperoleh pendidikan telah menjadi satu kebijakan daerah dengan dasar hukum pembuatan peraturan daerah. Pelaksanaan ini telah sesuai dengan indikator pencapaian hasil ataupun indikator pelaksanaan pembangunan pendidikan di DIY. Indikator ini menunjang pemenuhan rasio ketepatan dan kesesuaian dari segi kuantitatif; (2). Rasio ketepatan dan kesesuaian kebijakan pendidikan di DIY belum secara maksimal meningkatkan dan membuka aspek ketersediaan dan keterbukaan substansi pendidikan sehingga indikator kualitatif kebijakan dan pelaksanaan pendidikan di DIY masih belum sesuai dengan standar internasional tersebut.

²⁷ Stalker, *ibid*, hlm. 19.

²⁸ The *Convention of the Rights of Child Periodic Report-Indonesia* (1993-June 2000), *loc. cit.*, No. 54.

²⁹ Walter W. McMahon, Boediono and Abas Gazali, 1991, “A New View of Manpower Supplies and Demand in Indonesia: The Need to Use Market Signals and Labor Analysis”, *BP3K Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan Indonesia*.

³⁰ UNDP, 2002, *Human Development Report 2002*, UNDP menyatakan bahwa HDI Indonesia hanya 0,684.

³¹ The *Convention of the Rights of Child Periodic Report-Indonesia* (1993-June 2000), HDI Vietnam adalah 0,688.

³² Anne Greene, *Sistem Pendidikan di Amerika Latin dan Indonesia: Suatu Perbandingan*, dalam CSIS, *loc. cit.*, No. 53.

5.2. Pelaksanaan di Bidang Kesehatan

Derajat kesehatan dinyatakan dengan umur harapan hidup waktu lahir (Eo), angka kematian bayi, angka kematian ibu maternal, status gizi dan angka kematian kasar. Gambaran kondisi derajat kesehatan masyarakat DIY dari hasil berbagai survei terakhir menunjukkan meningkatnya umur harapan hidup waktu lahir (Eo). Umur harapan hidup penduduk Provinsi D.I. Yogyakarta dari hasil estimasi sumber dari BPS yaitu dari Parameter Hasil Proyeksi Penduduk 2000-2025 umur harapan hidup meningkat menjadi 74,0 tahun. Angka Kematian bayi (AKB) di D.I. Yogyakarta dari tahun 1971 sampai dengan tahun 2002 ada kecenderungan menurun.

Dari data Profil Kesehatan Kab/Kota sejak tahun 2007 seluruh balita gizi buruk telah mendapatkan perawatan. Pencapaian angka cakupan balita yang mendapatkan perawatan gizi buruk (100%) yang berarti angka ini telah mencapai target Standar Pelayanan Minimal dan juga Standar Nasional tahun 2010 yaitu 100%.

Ketiga aspek tersebut di atas adalah 3 buah tantangan pemerintah daerah DIY untuk memenuhi hak atas kesehatan terhadap warga masyarakatnya. Pelaksanaan Standar internasional terhadap pemenuhan hak atas kesehatan di DIY terlihat dalam usaha-usaha Pemda DIY untuk meningkatkan ketersediaan (*availability*), kesempatan memperoleh (*accessibility*), asas penerimaan (*acceptability*) dan asas penyesuaian (*adaptability*) terhadap layanan kesehatan masyarakat.

Pemenuhan hak atas kesehatan memiliki dasar hukum yaitu:

1. Undang-undang Nomor 23 tahun 1992 tentang Kesehatan;
2. Undang-Undang Nomor 40 tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional;
3. Keputusan Menkes RI Nomor 4/ Menkes/I/SK/2003 tentang Kebijakan Strategis Desentralisasi Kesehatan;
4. Peraturan Gubernur DIY Nomor 45 tahun 2008 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Serta Unit Pelaksana Dinas Kesehatan Daerah;
5. Perda Kabupaten Sleman Nomor 10 tahun 2002 tentang Tarif Puskesmas;

Semua aturan tersebut ditujukan untuk mewujudkan Yogya Sehat sebagai jaminan Pemerintah Daerah DIY terhadap pemenuhan hak atas kesehatan bagi masyarakatnya. Jaminan kesehatan ini berisi tentang informasi jaminan kesehatan sosial yang diprogramkan oleh Pemda DIY yang pengelolaannya diserahkan kepada Pengelola Jaminan Kesehatan Sosial DIY.

Adapun analisis pelaksanaan standar internasional pemenuhan hak atas kesehatan di DIY dapat dilakukan pada beberapa aspek penyelenggaraan jaminan kesehatan, yaitu: Pertama, berdasarkan SK Gubernur No. 160/2002 dibuat untuk meningkatkan kemampuan dan pelayanan Balai Laboratorium Kesehatan berfungsi sebagai unsur pelaksana operasional sebagai kewenangan Dinas Kesehatan, yang meliputi pemeriksaan laboratorium yang dibutuhkan dalam pelaksanaan program-program pembangunan kesehatan. Program tersebut antara lain program pencegahan dan pemberantasan penyakit menular, penyediaan air bersih, penyehatan

lingkungan pemukiman, pelayanan kesehatan masyarakat, serta pemeriksaan laboratorium yang berkaitan dengan upaya penyembuhan dan pemulihan kesehatan meliputi penegakan diagnosis penyakit, penentuan dan tindak lanjut terapi.

Kedua, izin praktik tenaga medis kesehatan diatur dalam perda dan semua pemerintah Kabupaten dan Kota di DIY telah memiliki aturan tersebut. Hasilnya adalah meningkatnya kesadaran masyarakat untuk memeriksakan penyakitnya kepada tenaga medis yang memang memiliki kompetensi di bidang kesehatan. Hal ini berarti masyarakat Sleman adalah contoh masyarakat yang dokter *minded* dan telah meninggalkan praktik-praktik perdukunan.

Ketiga, sesuai dengan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 7 Tahun 2002 tentang Pembentukan dan Organisasi Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) di lingkungan pemerintah provinsi DIY, maka dibentuklah Balai Pelatihan Kesehatan (Bapelkes). Balai tersebut mempunyai tugas sebagai berikut: (1). Menyelenggarakan pelatihan bidang kesehatan bagi tenaga kesehatan; (2). Menyelenggarakan pelatihan bagi masyarakat sesuai dengan sistem kesehatan nasional; dan (3). Melaksanakan ketatausahaan.

Keempat, dari perspektif pembiayaan, implementasi pemenuhan hak atas kesehatan di DIY, Bapelkes telah berhasil melakukan efisiensi anggaran untuk pos kegiatan rutin dan bagian proyek peningkatan sumber daya kesehatan dari tahun 2004-2006. Efisiensi anggaran harus terus dilakukan dengan tetap mengedepankan target kinerja yang telah ditetapkan. Tingkat penyerapan anggaran yang tidak optimal karena belum

dapat dilaksanakannya suatu kegiatan sedapat mungkin dihindarkan pada masa yang akan datang. Dari sisi sumbangan terhadap Pendapatan Asli Daerah, kinerja Bapelkes sangat baik dari tahun 2004-2006, realisasi PAD Bapelkes secara keseluruhan menunjukkan tren naik, yang selalu melampaui target yang telah ditetapkan. Namun jika dilihat dari realisasi tahun 2006 yaitu Rp 100.650.700,00 (dari target Rp 64.500.000,00), maka diperlukan kerja keras untuk mencapai target Rp 200.000.000,00 pada tahun 2008. Di samping itu pembiayaan kesehatan tersebut juga ditujukan untuk menambah sarana dan prasarana kesehatan masyarakat seperti puskesmas, rumah sakit dan posyandu.

Kelima, rencana strategis pemenuhan hak atas kesehatan di DIY dikembangkan dengan berdasarkan pada dengan aktifitas fisik dan kemampuan fungsional sebagai akibat langsung maupun ikutan dari penyakit penyebab morbiditas dan kekurangan gizi. Partisipasi masyarakat dalam usaha ini digalakkan dengan upaya secara promotif, preventif, kuratif, rehabilitatif. (1). Upaya promotif dan preventif: upaya ini dilakukan untuk lebih mengenalkan informasi kesehatan kepada masyarakat dan untuk memberikan pengarahan kepada masyarakat tentang upaya upaya untuk mencegah terjadinya kondisi yang lebih parah. Upaya ini dilakukan secara perseorangan maupun kelompok, secara langsung oleh terapis sendiri maupun dengan bekerjasama dengan bagian penyuluhan dalam memberikan materi penyuluhan: (2). Upaya kuratif, yaitu melakukan terapi langsung kepada penderita, diantaranya dengan memberikan terapi latihan baik latihan fisik maupun latihan

rohani yang dilakukan secara perseorangan maupun kelompok, penyinaran dengan lampu infra merah, memberikan terapi penguapan dengan nebulizer maupun pemeriksaan organ tubuh (3). Upaya rehabilitatif, yaitu melakukan kegiatan dengan tujuan untuk memberikan atau mengembalikan kembali fungsi organ tubuh serta mengoptimalkan fungsi bagian tubuh sakit. Usaha yang dilakukan adalah dengan memberikan latihan secara teratur dan terarah, diberikan pada saat kunjungan maupun sebagai program latihan di rumah. Pelaksanaan kebijakan ini menguatkan partisipasi aktif dari masyarakat untuk berpartisipasi dalam pencapaian tujuan pembangunan kesehatan di DIY.

Dari analisis tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa pemenuhan aspek ketersediaan dan keterbukaan terhadap akses dan jaminan memperoleh hak atas kesehatan telah menjadi satu kebijakan daerah dengan dasar hukum pembuatan peraturan daerah. Pelaksanaan ini telah sesuai dengan indikator pencapaian hasil ataupun indikator pelaksanaan pembangunan pendidikan di DIY. Karena aspek ketersediaan dan keterbukaan terhadap akses dan jaminan memperoleh hak atas kesehatan terbuka lebar, maka indikator adaptabilitas dan akseptabilitas (penerimaan dan penyesuaian) masyarakat DIY menjadi mudah untuk dicapai. Dengan demikian, pelaksanaan Standar internasional pemenuhan hak atas kesehatan di DIY telah sesuai dengan rasio ketepatan dan kesesuaian baik dari segi kuantitatif dan kualitatif.

6. Faktor-faktor Penghambat Pelaksanaan Standar Internasional Pemenuhan Hak Atas Pendidikan dan Hak Atas Kesehatan di DIY

Hambatan-hambatan yang muncul terhadap pelaksanaan standar internasional lebih terlihat pada hak atas pendidikan dibandingkan hak atas kesehatan. Hambatan pelaksanaan hak atas pendidikan disebabkan oleh kurangnya pengertian dan pemahaman hak-hak anak sebagai bagian hak asasi manusia baik dalam pengertian substansi maupun dalam pengertian legal dari semua pemangku kepentingan. Selain itu, peran negara dan Pemda DIY sebagai pelaksana dan penanggungjawab atas pemenuhan, pemajuan serta perlindungan terhadap hak-hak anak menjadi kendala utama selanjutnya. Hambatan tersebut adalah munculnya indikator ketidakmauan (*unwillingness*) dan ketidakmampuan (*inability*) dalam pemenuhan ketentuan normatif internasional yang sudah disepakatinya.³³

Aspek keterbatasan anggaran pendidikan muncul sebagai faktor penghambat yang dominan untuk mencapai alokasi anggaran minimal sebesar 20% APBD. Realisasi pembiayaan pendidikan antara pemerintah, masyarakat dan dunia usaha dan industri masih belum berjalan dengan baik.

D. Kesimpulan

1. Indikator penting dalam implementasi pemenuhan hak ekonomi, sosial dan budaya yaitu:

³³ Lihat pendapat Katarina Tomasevski, "Indicators" dalam Asbjorn Eide (et.all), 1995, *Economic, Social and Cultural Rights, A Textbook*, hlm. 390.

- a. adanya upaya memberikan perlindungan kepada kelompok sasaran;
- b. pelaksanaan kewajiban pemerintah yaitu:
 - 1) Kewajiban pemenuhan hasil dengan indikator meningkatnya indikator ketersediaan dan keterbukaan baik dalam elemen hukum dan kelembagaannya baik dari sisi kualitas dan kuantitasnya;
 - 2) Kewajiban pelaksanaan progress pencapaian hasil dengan meningkatnya indikator penerimaan masyarakat dan indikator penyesuaian masyarakat terhadap usaha-usaha tersebut dalam elemen hukum dan elemen kelembagaan yang diukur dari sisi kualitas dan kuantitasnya.

Kedua jenis standar internasional tersebut efektifitasnya harus diukur melalui peningkatan rasio ketepatan dan rasio kesesuaian seperti dalam pelaksanaan manajemen kontrol. Berdasarkan indikator tersebut, pelaksanaan standar internasional pemenuhan hak ekonomi, sosial dan budaya khususnya hak atas pendidikan dan hak atas kesehatan di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta telah dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Propinsi dan Pemerintah Daerah

Kabupaten dan Kota. Hasilnya adalah munculnya kejelasan indikator pelaksanaan kewajiban internasional yang dapat diukur dari rasio kesesuaian dan dari rasio ketepatan baik secara kualitatif dan kuantitatif. Namun demikian, pelaksanaan standar-standar internasional tersebut menunjukkan perbedaan diantara pemenuhan standar hak atas pendidikan dan pemenuhan Standar hak atas kesehatan di DIY. Implementasi standar internasional hak atas kesehatan lebih berhasil dilaksanakan dari pada implementasi Standar internasional hak atas pendidikan ketika diukur dari pemenuhan kewajiban pencapaian hasil dan pemenuhan kewajiban pelaksanaan kebijakan dari indikator peningkatan ketersediaan, keterbukaan, penyesuaian dan penerimaan masyarakat Yogyakarta.

2. Faktor-faktor penghambat pelaksanaan standar internasional antara lain faktor birokrasi dan pembagian kewenangan yang belum jelas antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Masyarakat dan pemangku kepentingan atas hak atas pendidikan dan hak atas kesehatan. Di sisi ini, kelemahan koordinasi dan birokrasi menjadi permasalahan dasar sebagai akibat pelaksanaan kebijakan desentralisasi bidang pendidikan dan kesehatan di Propinsi DIY.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Adisubrata, W.S., 2008, *Otonomi Daerah di Era Reformasi*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta.

Alston, Phillip, *the Legal Framework of the Convention on the Rights of the Child*.
Anne Greene, *Sistem Pendidikan di Amerika Latin dan Indonesia: Suatu Perbandingan*, CSIS.

- Ballentine, K., and Nitzschke, H., (Eds), 2005, *Profiting from Peace: Managing Resource Dimension of Civil Wars*, Lynne Publisher.
- Billon, P.L., 2000, *The Political Ecology of War: Natural Resources and Armed Conflicts*, Political Geography, No.2, Elsevier Science Inc.
- Bueren, Geraldine Van, 1998, *International Documents on Children*, (2nd, eds).
- Cameron, Lisa A., 2000, *An Analysis of the Role of Social Safety Net Scholarship in Reducing School Drop Out During the Indonesian Economic Crisis*, UNICEF.
- Detrick, 1999, *A Commentary on the UN Convention on the Right of the Child*.
- Eide, Asbjorn, *Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights*.
- Friedman, J., 1992, *Empowerment: The Politics of Alternative Development*, Cambridge MA, Blackwell.
- Hartono, Sunaryati, C.F.G, et. al., 2000, *Analisis dan Evaluasi Hukum tentang ratifikasi Perjanjian Internasional Di Bidang Hak Asasi Manusia dan Urgensinya bagi Indonesia*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen, Jakarta.
- Huijbers, Theo, 1990, *Filsafat Hukum*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta.
- Manan, Bagir, *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Yayasan Hak Asasi Manusia, Demokrasi.
- Mauna, Boer, 2003, *Hukum Internasional Pengertian peranan dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global*, Penerbit PT Alumni, Bandung.
- McMahon, Walter W., Boediono and Abas Gazali, 1991, *A New View of Manpower Supplies and Demand in Indonesia: The Need to Use Market Signals and Labour Analysis*, BP3K Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Indonesia.
- Otley, David, 1999, *Management Accounting Research: Performance Management: a Framework for Management Control System Research*, Oxford.
- Rahardjo, Murwatie B., "Aspek Pembiayaan Dalam Memperoleh Kesempatan Pendidikan", 1996, *Refleksi Setengah Abad Kemerdekaan Indonesia*, CSIS.
- Siedentopf, Heirich, 1987, "Decentralization for Rural Development: Government Approaches and People Initiatives in Asia and the Pacific", *Building for Below Local Initiatives for Decentralized Development in Asia and the Pacific*, Volume 1, Asia and Pacific Development Centre, Kuala Lumpur.
- Stalker, Peter, 2000, *Beyond Krismon: The Social Legacy of Indonesia's Financial Crisis*, UNICEF.
- Tomasevski, Katarina, "Indicators" dalam Asbjorn Eide (et. al.), 1995, *Economic, Social and Cultural Rights, A Text-book*.
- UNDP, 2002, *Human Development Report 2002*, UNDP.
- UNICEF, *A Human Rights Approach to UNICEF Programming for Children*
- United Nations, 1998, *Human Rights, Questions and Answers*, United Nations Department of Public Information, New York.

B. Artikel/Jurnal/Internet

- Thiruvengidam, Thomas M. Franck and Arun K., "International Law and Constitution Making", *Chinese Journal of*

- International Law*, 2003.
- “Laporan APBN 1969/1970-1991-1992”, *The Convention of the Rights of Child Periodic Report-Indonesia (1993-June 2000)*.
- A v UK (Application) No. 15599/1994*, Report of 18 September 1997.
- Artico v Italy*, European Court of Human Rights (1980) Series A. No. 37.
- Asshiddiqi, J., 2000, *Otonomi Daerah dan Peluang Investasi*, Paper on Government Conference on Peluang Investasi dan Otonomi Daerah, Jakarta, 30 September 2000.
- Baiquni, M. dan Rijanta, R., 2007, *Konflik Pengelolaan Lingkungan dan Sumber Daya Dalam Era Otonomi dan Transisi Masyarakat*, Paper (unpublished).
- Christanto, J., 2007, *Otonomi Daerah dan Skenario Indonesia 2010 Dalam Konteks Pembangunan Daerah Pendekatan Kewilayahan*, Paper (unpublished).
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights General Comment 13, *The Right to Education (Art. 13)*, 08/12/99, E/C.12/1999/10, CESCR, 8 December 1999.
- Dijk, Peter van and Bahiyyih G. Tahzib, 1995, “Parliamentary Participation in the Treaty”,
- Guest, K.J., “Exploitation under Erasure: Economic, Social and Cultural Rights Engage Economic Globalization” *19 Adelaide Law Review* 73, 1997.
- Human Rights Committee, General Comment 3, Article 2, para 1, *Implementation at the national level* (Thirteenth session, 1981), Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies, UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 14 (1994), University of Minnesota Human Rights Library, <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/hrcom13.htm>.
- Ibrahim, 2009, *Status Hukum Internasional dan Perjanjian Internasional di Dalam Hukum Nasional (Permasalahan Teori dan Praktek)*, Paper.
- Kompas Cyber Media, “RUU-Sisdiknas, Agama Bersatulah”, <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0303/18/opini/18829.htm>, 18 Maret 2003.
- Loizidou v Turkey (Preliminary Objections)*, European Court of Human Rights Series A. No. 310, 23 February 1995.
- Lustermann, H., ‘Indonesia: on the Way to Federal State?’, *Mimbar Hukum*, No. 42/X/2002.
- Meron, Theodore, “Extraterritoriality of Human Rights Treaties”, *89 American Journal of The Convention of the Rights of Child Periodic Report-Indonesia (1993-June 2000)*, <http://193.194.138.190-/html/menu2/6/crc/doc/report/srf-indonesia-1.pdf>, 28 Maret 2003.
- Pais, M Santos, “A Human Rights Conceptual Framework for Children’s Rights” in *UNICEF Innovative Essay No. 9*.
- Risalah Sidang Pleno Pembacaan Putusan Perkara Nomor 012/PUU-III/2005 Mengenai Pengujian UU Nomor 36 Tahun 2004 tentang APBN, Rabu 19 Oktober 2005, Jakarta.
- Rumusan Akhir dan Rekomendasi Temu Konsultasi Diseminasi Temu Konsultasi Diseminasi RAN HAM 2004-2009 di Bidang Pemenuhan Hak Anak Atas Pendidikan yang diselenggarakan oleh Biro Hukum dan Perundang-Undangan

- DIKNAS- UGM pada tanggal 20-22 Juli di Yogyakarta.
- Supriyoko, "Hentikan RUU Sistem Pendidikan Nasional", <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0303/17/opini/186595.htm>, 17 Maret 2003.
- The Delia Saldias de Lopez v Uruguay Case*, Communication No. 52/1979 (29 July 1981)
- The Office of the High Commissioner for Human Rights, *Human Rights, Poverty Reduction and Sustainable Development: Health, Food and Water*, A Background Paper World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, 26 August-4 September, 2002.
- The World Conference on Human Rights: Vienna Declaration and Programme of Action, UN Doc. A/CONF.157/23, Part I.
- UN Doc. CCPR/C/OP/1 (1984) to the Coard et. al. v United States case*, Case 10.951, Report No. 109/99, 29 September 1999.
- Undang-Undang Nomor 11 tahun 2005 dan terdapat dalam GA Res. 2200, UNGAOR, 21 Sess, Supp. No. 16 at 49, UN Doc. A/6316 (1966) (Opened for signature 19 December 1966, entered into force 3 January 1976), 993 UNTS 3; 1966 UNJYB 170.
- Velasquez-Rodriquez (Judgment)*, 29 July 1988, Inter American Court of Human Rights.