

## PEMERATAAN AKSES PENDIDIKAN BAGI RAKYAT SESUAI DENGAN AMANAT UNDANG-UNDANG NOMOR 20 TAHUN 2003 TENTANG SISTEM PENDIDIKAN NASIONAL

**Lukman Hakim**

Dosen Universitas Al-Azhar Medan dan Dosen Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

E-mail: [lukmanhakim@gmail.com](mailto:lukmanhakim@gmail.com)

### Abstrak

*Pembangunan pendidikan di Indonesia memiliki dua dimensi penting yang sering menjadi permasalahan selama ini yaitu masalah perluasan akses pendidikan dan kedua pemerataan pendidikan. Kedua masalah itu hingga saat ini masih menjadi polemik di dalam pembangunan pendidikan di Indonesia. Banyak faktor yang memengaruhi di dalam pelaksanaan dan pemerataan pendidikan tersebut. Perluasan ditandai dengan mudahnya masyarakat (warga negara) untuk memperoleh pendidikan, sedangkan pemerataan pendidikan adalah suatu keadaan yang sama antara pelaksanaan pendidikan yang dilaksanakan baik yang berada di kota maupun di desa.*

**Kata kunci:** pemerataan, akses, pendidikan, rakyat.

### 1. Pendahuluan

Pendidikan merupakan suatu hal yang sangat esensial dalam proses pemanusiaan dalam masyarakat yang berbudaya. Dalam era globalisasi dewasa ini terjadi perubahan yang dahsyat dalam kehidupan manusia. Tidak dapat dihindarkan dari tsunami globalisasi yang telah memasuki setiap jengkal kehidupan manusia modern.<sup>1</sup>

Pendidikan merupakan sebuah keharusan bagi bangsa Indonesia demi perkembangan pembangunan, sebab dasar pembangunan yang strategis adalah pendidikan. Pendidikan haruslah digunakan untuk mendidik segenap rakyat, bukan hanya untuk beberapa golongan tertentu saja. Oleh karena itu tugas negaralah yang harus mengatur hal tersebut untuk proses pencerdasan bangsa.

Sejak proklamasi kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, para pendiri bangsa ini telah menyadari pentingnya usaha mencerdaskan kehidupan bangsa. Pemikiran ini diperkuat dengan kenyataan pada Pasal 31 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang menekankan bahwa tiap warga negara berhak mendapatkan pengajaran. Untuk itu, pemerintah harus mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pengajaran nasional yang diatur dengan undang-undang. Sehubungan dengan tuntutan konstitusi dimaksud, pemerintah berketetapan untuk membentuk lembaga yang bertanggungjawab pada usaha pencerdasan kehidupan bangsa.

Pesan selanjutnya yang terkandung dalam UUD 1945 ialah pendidikan nasional ditujukan untuk seluruh rakyat dan bukan hanya untuk sebagian kecil masyarakat. Dengan sendirinya sistem pendidikan nasional yang hanya mengalokasikan kepada segelintir rakyat Indonesia bukan hanya bertentangan dengan UUD 1945, tetapi juga pengingkaran terhadap hak asasi manusia.

---

<sup>1</sup>H.A.R Tilaar (1), *Kekuasaan Dan Pendidikan, Manajemen Pendidikan Nasional Dalam Pusaran Kekuasaan*, Jakarta, Penerbit Rineka Cipta, 2003, hlm. 3.

Pendidikan nasional adalah pendidikan yang demokratis yang bertujuan untuk membangun masyarakat yang demokratis. Sistem pendidikan nasional yang demokratis bukan berarti menolak kenyataan adanya perbedaan di dalam tingkat-tingkat kecerdasan manusia sebagai karunia Ilahi. Sistem pendidikan demokratis adalah memberikan kesempatan yang sama untuk seluruh rakyat sesuai dengan kemampuan dan bakatnya masing-masing untuk memperoleh pendidikan yang berkualitas.<sup>2</sup>

## 2. Pendidikan dalam Konstitusi Indonesia

Filsafat pendidikan mengkaji tentang pendidikan dengan membedakan dua istilah yang berbeda tetapi hampir sama bentuknya, *Paedagogie* dan *Paedagogiek*. *Paedagogie* berarti “pendidikan” dan *Paedagogiek* artinya “ilmu pendidikan”. Perkataan *Paedagogos* yang pada mulanya berarti pelayan kemudian berubah menjadi pekerjaan mulia. Karena pengertian *paedagoog* (dari *paedagogos*) berarti seorang yang tugasnya, membimbing anak di dalam pertumbuhannya ke arah berdiri sendiri dan bertanggung jawab.

Dalam bukunya *Teori-Teori Pendidikan*, Nurani Soyomukti mengatakan bahwa aspek-aspek yang biasanya paling dipertimbangkan dalam pendidikan antara lain: penyadaran, pencerahan, pemberdayaan, perubahan perilaku.<sup>3</sup> Pendidikan dalam arti yang luas meliputi semua perbuatan dan usaha dari generasi tua untuk mengalihkan pengetahuannya, pengalamannya, kecakapannya serta keterampilannya kepada generasi muda sebagai usaha menyiapkannya agar dapat memenuhi fungsi hidupnya baik jasmaniah maupun rohaniah<sup>4</sup>

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (selanjutnya ditulis UU Sisdiknas) menyatakan:

“Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara”.

Pengertian yang lebih sederhana dan umum, pendidikan adalah usaha manusia untuk menumbuhkan dan mengembangkan potensi-potensi pembawaan baik jasmani maupun rohani sesuai dengan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat dan kebudayaan. Pendidikan baik untuk kehidupan umat manusia merupakan kebutuhan mutlak, yang harus dipenuhi sepanjang hayat, tanpa pendidikan sama sekali mustahil suatu kelompok manusia dapat hidup berkembang sejalan dengan aspirasi (cita-cita) untuk maju sejahtera dan bahagia menurut konsep pandangan hidup mereka. Secara umum pendidikan adalah pengaruh, bantuan atau tuntutan yang diberikan oleh orang yang bertanggungjawab kepada anak didik.<sup>5</sup>

Pengertian pendidikan menurut M.J Langeveld sebagaimana dikutip oleh Kartini Kartono ialah:

1. Pendidikan merupakan upaya manusia dewasa membimbing manusia yang belum dewasa kepada kedewasaan.
2. Pendidikan ialah usaha menolong anak untuk melaksanakan tugas-tugas hidupnya.
3. Pendidikan adalah usaha agar tercapai penentuan diri susila dan bertanggungjawab.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup>*Ibid*, hlm. 7.

<sup>3</sup>Nurani Soyomukti, *Teori-Teori Pendidikan*, Ar-Ruzz Media, Yogyakarta, 2010, hlm. 27.

<sup>4</sup>Soegarda Poerbakawtja, *Ensiklopedi Pendidikan*, Gunung Agung, Jakarta, 1982, hlm. 257.

<sup>5</sup>Abu Ahmadi dan Nur Uhbiyati, *Ilmu Pendidikan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2007, hlm. 71.

<sup>6</sup>Revisond Baswir, *Pembangunan Tanpa Perasaan, Evaluasi Pemenuhan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, ELSAM, Jakarta, 2003, hlm. 108.

Dalam pengertian yang lain, pendidikan adalah sebagai usaha untuk menumbuhkan dan mengembangkan potensi-potensi pembawaan jasmani maupun rohani sesuai dengan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat dan kebudayaan. Pendidikan adalah suatu peristiwa penyampaian informasi yang berlangsung dalam situasi komunikasi antar manusia untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Secara umum tujuan pendidikan adalah untuk meningkatkan pengetahuan, sikap dan keterampilan. Secara khusus pendidikan bertujuan untuk:

1. Meningkatkan pengabdian, mutu, keahlian dan keterampilan;
2. Menciptakan pola daya pikir yang sama;
3. Menciptakan dan mengembangkan metode *specification* yang lebih baik;
4. Membina masyarakat daerah setempat.

Pendidikan berfungsi menunjang pembangunan bangsa dalam arti yang luas yaitu menghasilkan tenaga-tenaga pembangunan yang terampil, menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi sesuai dengan kebutuhan pembangunan. Proses pendidikan pada hakikatnya merupakan suatu proses pemberdayaan, yaitu suatu proses untuk mengungkapkan potensi yang ada pada manusia sebagai individu yang selanjutnya dapat memberikan sumbangan kepada pemberdayaan masyarakat dan bangsanya.

Pendidikan nasional adalah pendidikan yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berakar pada nilai-nilai agama, kebudayaan nasional Indonesia dan tanggap terhadap tuntutan perubahan zaman. Sistem pendidikan nasional adalah keseluruhan komponen pendidikan yang saling terkait secara terpadu untuk mencapai tujuan pendidikan nasional.

Menurut Quraish Shihab, disepakati oleh seluruh ahli pendidikan bahwa sistem serta tujuan pendidikan bagi suatu masyarakat atau negara tidak dapat diimpor atau diekspor dari atau ke suatu negara atau masyarakat. Atas dasar ini, pendidikan itu harus tumbuh dan muncul dari dalam masyarakat itu sendiri. Pendidikan adalah “pakaian” yang harus diukur dan dijahit sesuai dengan bentuk dan ukuran pemakainya, berdasarkan identitas, pandangan hidup, serta nilai-nilai yang terdapat dalam masyarakat atau negara tersebut.<sup>7</sup>

Melihat kecenderungan saat ini, dunia pendidikan Indonesia mengalami perubahan-perubahan yang sangat cepat dan bersifat global. Hal itu diakibatkan oleh perkembangan ilmu dan teknologi yang sangat cepat. Revolusi informasi telah mengakibatkan dunia menjadi semakin terbuka, menghilangkan batas-batas geografis, administratif-yuridis, politis, dan sosial budaya.<sup>8</sup>

Fungsi dari pendidikan nasional yang tertuang dalam UU Sisdiknas antara lain:

“Mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggungjawab”.

Prinsip penyelenggaraan pendidikan yang terdapat dalam UU Sisdiknas adalah:

1. Pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminasi dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa;

---

<sup>7</sup>M. Quraish Shihab, “Membunikan” *Al-Qur’an Fungsi Dan Peran Wahyu Dalam Kehidupan Masyarakat*. Bandung: Penerbit Mizan, Bandung, 1995, Cet. Ke-9, hlm. 173.

<sup>8</sup>Nana Syaodih, Ayi Novi Jami’at, Ahman, *Pengendalian Mutu Pendidikan Sekolah Menengah (Konsep, Prinsip, dan Instrumen)*, Refika Aditama, Bandung, 2006, hlm. 5.

2. Pendekatan diselenggarakan sebagai satu kesatuan yang sistematis dengan sistem terbuka dan multimakna;
3. Pendidikan diselenggarakan sebagai suatu proses pembudayaan dan pemberdayaan peserta didik yang berlangsung sepanjang hayat;
4. Pendidikan diselenggarakan dengan memberi keteladanan, membangun kemauan dan mengembangkan kreativitas peserta didik dalam proses pembelajaran;
5. Pendidikan diselenggarakan dengan mengembangkan budaya membaca, menulis dan berhitung bagi segenap warga masyarakat;
6. Pendidikan diselenggarakan dengan memberdayakan semua komponen masyarakat melalui peran serta dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu pelayanan pendidikan.

Pelaksanaan pendidikan nasional mempunyai visi yaitu terwujudnya sistem pendidikan nasional sebagai pranata sosial yang kuat dan berwibawa untuk memberdayakan semua warga Negara Indonesia berkembang menjadi manusia yang berkualitas sehingga mampu dan proaktif menjawab tantangan zaman yang selalu berubah. Dengan visi pendidikan tersebut, pendidikan nasional mempunyai visi berikut:

1. Mengupayakan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu bagi seluruh rakyat Indonesia;
2. Membantu dan memfasilitasi pengembangan potensi anak bangsa secara utuh sejak usia dini sampai akhir hayat dalam rangka mewujudkan masyarakat belajar;
3. Meningkatkan kesiapan masukan dan kualitas proses pendidikan untuk mengoptimalkan pembentukan kepribadian yang bermoral;
4. Meningkatkan keprofesionalan dan akuntabilitas lembaga pendidikan sebagai pusat pembudayaan ilmu pengetahuan, keterampilan, pengalaman, sikap dan nilai berdasarkan standar nasional dan global;
5. Memberdayakan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan berdasarkan prinsip otonomi dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Mekanisme penyelenggaraan sistem pendidikan terdapat jenjang pendidikan yang dilalui oleh peserta didik. Jenjang pendidikan adalah tahapan pendidikan yang ditetapkan berdasarkan tingkat perkembangan peserta didik, tujuan yang akan dicapai dan kemampuan yang dikembangkan. Jenjang pendidikan sekolah terdiri dari pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan tinggi. Di samping jenjang pendidikan itu terdapat pendidikan prasekolah yang bukan merupakan prasyarat untuk memasuki pendidikan dasar.

Pendidikan dasar adalah pendidikan yang memberikan pengetahuan dan keterampilan, menambahkan sikap dasar yang diperlukan dalam masyarakat, serta mempersiapkan peserta didik untuk mengikuti pendidikan menengah. Pendidikan dasar pada prinsipnya merupakan pendidikan yang memberikan bekal dasar bagi perkembangan kehidupan, baik untuk pribadi maupun untuk masyarakat. Karena itu, bagi setiap warga negara harus disediakan kesempatan untuk memperoleh pendidikan dasar.

Pendidikan menengah adalah pendidikan yang mempersiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memiliki kemampuan mengadakan hubungan timbal balik, dengan lingkungan sosial budaya dan alam sekitar, serta dapat mengembangkan kemampuan lebih lanjut dalam dunia kerja atau dunia pendidikan tinggi. Pendidikan menengah terdiri dari pendidikan menengah umum dan pendidikan menengah kejuruan.

Pendidikan tinggi adalah pendidikan yang mempersiapkan peserta didik untuk menjadi anggota masyarakat yang memiliki tingkat kemampuan tinggi yang bersifat akademik dan profesional sehingga dapat menciptakan, mengembangkan dan atau menciptakan ilmu

pengetahuan, teknologi dan seni dalam rangka pembangunan nasional dan meningkatkan kesejahteraan manusia.

Saat ini pemerintah telah memiliki program pendidikan nasional yang amat strategis, yaitu peningkatan relevansi, efisiensi, dan kualitas pendidikan. Dari program itu memang bisa diyakinkan bawa pendidikan nasional Indonesia secara makro cukup menjanjikan bagi penyediaan sumber daya manusia yang benar-benar memiliki keunggulan kompetitif. Walaupun demikian, pelaksanaan program itu tidak semudah rumusnya, masih ada persoalan esensial yang perlu dipecahkan dalam sistem pendidikan nasional.<sup>9</sup>

Paradigma sistem pendidikan nasional seharusnya mencakup berbagai faktor diantaranya *input*, proses dan *output* pendidikan. *Output* pendidikan merupakan fokus dari ikhtiar pendidikan, dan *input* menjadi masukan yang penting bagi *output*, tetapi yang lebih penting adalah bagaimana mendayagunakan *input* tersebut yang terkait dengan individu-individu dan sumber-sumber lain yang ada di sekolah. Faktor proses itulah yang menentukan *output* pendidikan. Berdasarkan hal tersebut, masalah semacam kurikulum yang efektif dan menyenangkan serta manajemen yang menjadi sangat penting dalam proses pendidikan di sekolah.<sup>10</sup>

### 3. Pendidikan sebagai Hak Dasar (Hak Asasi Manusia)

Pendidikan merupakan elemen dasar dari hak asasi manusia. Di dalam hak atas pendidikan terkandung berbagai elemen yaitu hak ekonomi, sosial dan budaya serta juga hak sipil dan politik. Hak atas pendidikan adalah hak asasi manusia dan sarana yang mutlak diperlukan demi terpenuhinya hak-hak yang lain. Penyelenggaraan pendidikan hingga selesai merupakan prasyarat untuk mendapatkan hak atas pekerjaan, dengan asumsi bahwa dengan pendidikan yang tinggi, maka akan mudah mendapatkan pekerjaan. Bahkan pendidikan juga seringkali dikaitkan dengan isu hak perempuan; dan pendidikan dianggap sebagai sesuatu yang sangat penting untuk pemberdayaan perempuan.<sup>11</sup>

Dalam konteks bernegara, pemenuhan hak dasar atas pendidikan tersebut dalam perspektif hukum HAM internasional, dikategorikan dalam kelompok hak-hak positif. Pengertiannya adalah, bahwa hak tersebut tidak akan terwujud dengan baik, jika tidak ada intervensi Negara. Oleh sebab itu, Negara berkewajiban untuk memenuhinya. Sifat lainnya dari hak ini adalah, tidak bisa dikurangi. Dalam arti pemenuhan bersifat mutlak oleh Negara. Dalam konteks UUD 1945, kewajiban ini secara implisit ditegaskan sebagai salah satu bagian dari rumpun HAM.

Penulisan indikator pemenuhan hak asasi manusia, termasuk di dalamnya hak atas pendidikan sangat penting terutama untuk menjelaskan kewajiban pemenuhan hak asasi manusia dan untuk mendiskusikan bagaimana ketentuan tentang hak-hak di atas data dioperasionalkan. Catarina Tomasevsky Pelapor Khusus PBB sebagaimana dikutip oleh Eide (2001:531) menyatakan bahwa indikator ini diperlukan untuk menerjemahkan hukum hak asasi manusia ke dalam bahasa pemenuhan kuantitatif sebagai patokan realisasi hak-hak tersebut.<sup>12</sup>

Secara umum indikator tersebut dapat diambil di dalam kovenan maupun konvensi yang telah ditanda tangani, karena dalam setiap kovenan telah diberikan apa yang disebut *order of implementation* bagi semua Negara. Penulisan indikator adalah sangat penting untuk mengetahui

---

<sup>9</sup>Suyanto, Djihad Hisyam, *Refleksi Dan Reformasi Pendidikan Di Indonesia Memasuki Milenium III*, Adicita Karya Nusa, Jogjakarta, 2000, hlm. 24.

<sup>10</sup>Imam Wahyudi, *Pengembangan Pendidikan Strategi Inovatif & Kreatif Dalam Mengelola Pendidikan Secara Komprehensif*, PT Prestasi Pustakaraya, Jakarta, 2012, hlm. 2-3.

<sup>11</sup>S. Abdi, dkk., *Potret Pemenuhan Hak Atas Pendidikan dan Perumahan di Era Otonomi Daerah*, PusHAM UII, Yogyakarta, 2009, hlm.26.

<sup>12</sup>A. Eide (editor), *Economic, Social and Cultural Rights, A Text Books*, Martinus Nijhoff Publishers, London, 2001, hlm. 531.

dua hal yaitu: kemauan (*willingness*) dan kapasitas atau kemampuan (*capacity*) dari setiap pemerintahan untuk memenuhi dan melindungi hak-hak ekonomi, sosial dan budaya.<sup>13</sup>

Hak atas pendidikan sebagai bagian dari hak asasi manusia di Indonesia tidak sekedar hak moral melainkan juga hak konstitusional. Hal ini sesuai dengan ketentuan UUD 1945 (pascaperubahan), khususnya Pasal 28 C ayat (1) yang menyatakan:

“Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak memperoleh pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia”.

Ketentuan Pasal 31 ayat (2) UUD 1945 (pascaperubahan) juga merumuskan bahwa:

“Setiap warga Negara wajib mengikuti pendidikan dasar, sedangkan pemerintah wajib membiayainya”.

Pasal 31 ayat (3) dan (4) menegaskan bahwa pemerintah memiliki kewajiban untuk mengusahakan penyelenggaraan pengajaran nasional dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa dengan memprioritaskan anggaran sekurang-kurangnya 20 persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia menegaskan jaminan hak atas pendidikan. Pasal 60 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia memperkuat dan memberikan perhatian khusus pada hak anak untuk memperoleh pendidikan sesuai minat, bakat dan tingkat kecerdasannya. Penegasan serupa tentang hak warga negara atas pendidikan juga tercantum dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Pemenuhan hak atas pendidikan pada dasarnya merupakan tanggungjawab dari Negara untuk memberikan jaminan kepada warga negaranya sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi (UUD 1945). Mengenai tanggungjawab Negara terhadap akses pendidikan bagi setiap warga Negara, kembali ditegaskan pada Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, dalam hal ini pemerintah memiliki tanggungjawab memberikan biaya pendidikan dan/atau bantuan cuma-cuma atau pelayanan khusus bagi anak dari keluarga tidak mampu, anak terlantar, dan anak yang bertempat tinggal di daerah terpencil. Kewajiban pemerintah dalam pelaksanaan pendidikan nasional adalah memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi dan wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun. Hal tersebut sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 11 UU Nomor 20 Tahun 2003.

Tanggung jawab pemerintah atau negara dalam membiayai dan menyediakan dana pendidikan sebagai konsekuensi atas pelaksanaan Pasal 31 UUD 1945, ternyata dilaksanakan lain oleh Pasal 46 Ayat (1) UU Nomor 20 Tahun 2003 yaitu Pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat. Begitu juga sumber pendanaan pendidikan di dalam Pasal 47 Ayat (2) UU Nomor 20 Tahun 2003 menjadi tanggung jawab pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat. Pengalokasian anggaran pendidikan di dalam Pasal 49 Ayat (1) UU Nomor 20 Tahun 2003 telah diatur dialokasikan minimal 20% dari APBN sektor pendidikan dan minimal 20% dari APBD selain alokasi gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan. Penjelasan Pasal 49 Ayat (1) menyatakan Pemenuhan pendanaan pendidikan dapat dilakukan secara bertahap. Pendidikan juga dilakukan dengan mengupayakan kegiatan pendidikan berdasarkan Sistem Pendidikan Nasional dengan pengadaan prasarana dan sarana pendidikan yang sudah tentu tidak murah. Keberhasilan pendidikan merupakan salah satu

---

<sup>13</sup>*Ibid.*

indikator utama keberhasilan pelaksanaan tugas pemerintahan. Karena itu, Pemerintah sudah sepatutnya memberikan perhatian terhadap pendidikan, terutama melalui alokasi dana untuk kegiatan pendidikan.<sup>14</sup>

Di tingkat Internasional, Kovenan Internasional Hak *ECOSOB* yang telah diratifikasi Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 11 tahun 2005, berkaitan tentang hak atas pendidikan, Negara memiliki kewajiban untuk:

1. Pendidikan dasar harus diwajibkan dan tersedia secara cuma-cuma bagi semua orang;
2. Pendidikan lanjutan dalam berbagai bentuknya, termasuk pendidikan teknik dan kejuruan tingkat menengah, harus tersedia secara umum dan terbuka bagi semua orang dengan:
3. segala cara yang layak dan khususnya dengan menerapkan pendidikan cuma-cuma secara bertahap;
4. Pendidikan tingkat tinggi harus dapat dicapai oleh siapa pun juga, berdasarkan kapasitas, dengan cara-cara yang layak, dan khususnya dengan menerapkan pendidikan cuma-cuma secara bertahap;
5. Pendidikan dasar harus sedapat mungkin didorong atau diintensifkan bagi orang-orang yang belum pernah menerima atau menyelesaikan keseluruhan periode pendidikan dasar mereka;
6. Pengembangan suatu sistem sekolah pada semua tingkat harus diupayakan secara aktif, suatu sistem beasiswa yang memadai harus dibentuk, dan kondisi-kondisi material staf pengajar harus ditingkatkan secara berkelanjutan.

Pendidikan adalah sebuah hak asasi sekaligus sebuah sarana untuk merealisasikan hak-hak asasi manusia lainnya. Sebagai hak pemampuan, pendidikan adalah sarana utama dimana orang dewasa dan terutama anak-anak yang dimarjinalkan secara ekonomi dan sosial dapat mengangkat diri mereka keluar dari kemiskinan dan memperoleh cara untuk terlibat dalam komunitas mereka. Pendidikan memainkan sebuah peranan penting untuk memberdayakan perempuan, melindungi anak-anak dari eksploitasi kerja dan seksual yang berbahaya. Anak menjadi prioritas utama dalam pendidikan, karena anak merupakan salah satu kelompok yang rentan terhadap pelanggaran HAM sehingga memerlukan bantuan orang dewasa dalam melindungi hak-haknya. Perlindungan anak di sini tidak hanya sampai pada pemenuhan hak hidup, namun mencakup pula segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi hak-haknya agar dapat tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

UUD 1945 mengamanatkan bahwa tiap warga Negara berhak untuk mendapatkan pendidikan. Ujung tombak pelaksanaan UUD 1945 tersebut ialah di daerah. Sebagaimana dinyatakan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pendidikan dasar dan menengah telah diserahkan ke daerah.<sup>15</sup>

Pelaksanaan pendidikan dasar dan menengah yang bebas untuk semua orang merupakan perwujudan dari deklarasi hak-hak asasi manusia PBB pada tahun 1948. Hak asasi untuk memperoleh pendidikan ini kemudian diperkuat dengan Keputusan Konferensi UNESCO di Yom Tjien (Thailand) pada tahun 1990 dan Konferensi Dakkar. Selanjutnya di dalam perumusan PBB mengenai tujuan pembangunan millennium, yaitu:

1. Memberantas kemiskinan dan kelaparan;

---

<sup>14</sup>Ristina Yudhanti, "Kebijakan Hukum Pemenuhan Hak Konstitusional Warga atas Pendidikan Dasar" dalam *Jurnal Pandecta*, Vol. 7 No.1 Januari 2012, Universitas Negeri Semarang, hlm. 17.

<sup>15</sup>H.A.R. Tilaar (2), *Standarisasi Pendidikan Nasional Suatu Tinjauan Kritis*, Rineka Cipta, Jakarta, 2006, hlm. 164.

2. Mewujudkan pendidikan dasar untuk semua;
3. Mendorong kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan;
4. Menurunkan angka kematian anak;
5. Meningkatkan kesehatan ibu;
6. Mengurangi penyebaran HIV/AIDS, malaria dan penyakit menular;
7. Kelestarian lingkungan hidup;
8. Membangun kemitraan global dan pembangunan.<sup>16</sup>

Untuk melaksanakan pendidikan dasar untuk semua tentunya diperlukan ketentuan-ketentuan tertentu sebagaimana di dalam Deklarasi PBB tentang Hak atas Pembangunan yang diadopsi oleh Sidang Umum pada Desember 1986. Kewajiban Negara, dalam hal ini kewajiban Pemerintah Daerah untuk melaksanakan wajib belajar diperlukan hal-hal sebagai berikut:

1. Tersedianya sarana dan prasarana, seperti Gedung Sekolah dan tempat pelaksanaan wajib belajar lainnya;
2. Keterjangkauan (*accessability*) sarana pelaksanaan wajib belajar;
3. Penerimaan (*acceptability*) yaitu diterima;
4. Kesesuaian (*adaptability*) yaitu kesesuaian lembaga-lembaga pendidikan dengan kebutuhan lingkungan.<sup>17</sup>

Tuntutan pelaksanaan wajib belajar untuk semua di daerah merupakan wewenang pemerintah daerah. Untuk melaksanakan hal tersebut tentunya pemerintah daerah perlu menyediakan dana yang cukup sebagaimana yang diminta oleh UD 1945. Tentunya tugas pemerintah pusat membantu pemerintah daerah dalam hal-hal yang menjadi tugas pemerintah pusat, seperti isi kurikulum yang menjamin kesatuan bangsa.

Pendidikan untuk semua (universal) telah ada sejak masa orde baru seperti yang telah dilaksanakan melalui INPRES SD, yang berarti setiap desa sekurang-kurangnya memiliki 1 buah sekolah dasar. Demikian pula pendidikan universal tidak mempunyai sanksi sebagaimana di dalam wajib belajar. Wajib belajar merupakan suatu keharusan yang harus ditepati oleh setiap warga negara. Oleh sebab itu banyak negara telah ada undang-undang wajib belajar.<sup>18</sup> Pelaksanaan wajib belajar yang telah dirumuskan sedemikian rupa, baik oleh Hukum Internasional maupun hukum nasional, akan tetapi pelaksanaan wajib belajar ini tidak terlepas dari peran orang tua yang mendorong anaknya untuk ikut ambil andil dalam pelaksanaan wajib belajar tersebut.

A.A. Tilaar mengatakan perlu mendapat perhatian khusus mengenai keterjangkauan (*accessability*) pendidikan meskipun wajib belajar tersebut merupakan tanpa biaya alias gratis, tetapi kebanyakan orang tua terutama di negara-negara yang berkembang yang miskin menghalang-halangi masuknya anak-anak di sekolah.<sup>19</sup>

Kenyataan ini menunjukkan bahwa wajib belajar erat kaitannya dengan masalah kemiskinan. Jeffrey Sachs mengemukakan bahwa hubungan timbal balik antara pendidikan dan penuntasan kemiskinan demikian pula penerima hadiah Nobel ekonomi di India, Amartyasen menunjukkan adanya keterkaitan yang erat antara pendidikan dan pengembangan masyarakat demokratis.<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup>*Ibid*, hlm. 164-165.

<sup>17</sup>*Ibid*, hlm. 165.

<sup>18</sup>*Ibid*, hlm. 165-166.

<sup>19</sup>*Ibid*, hlm. 166.

<sup>20</sup>*Ibid*.

Pendapat para ahli tersebut di atas menunjukkan bahwa pelaksanaan wajib belajar tidak terlepas dari upaya penuntasan kemiskinan. Hal ini berarti yang satu didahulukan daripada yang lain tetapi suatu upaya yang bersamaan untuk mendapatkan hasil yang diharapkan. Kaitan antara wajib belajar dan kemiskinan meminta susunan prioritas pembangunan di daerah akan berubah. Perlu ditekankan pelaksanaan wajib belajar dan penuntasan kemiskinan lebih utama daripada pelaksanaan pembangunan lainnya.

Penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak anak, dalam konteks hukum internasional menegaskan kewenangan atributif negara untuk mengambil tindakan khusus sementara (*affirmative action*) bagi sekelompok masyarakat yang dikategorikan sebagai kelompok rentan (*vulnerable groups*). Anak-anak termasuk ke dalam kelompok ini, menurut *Human Rights Reference*, kelompok masyarakat yang tergolong rentan adalah: pengungsi (*refugees*), pengungsi dalam negeri (*internally displaced persons/IDP's*), kelompok minoritas (*national minorities*), pekerja migrant (*migrant workers*), penduduk asli pedalaman (*indigenous peoples*), anak-anak (*children*), dan perempuan (*women*). Artinya negara seharusnya melakukan intervensi secara aktif untuk menjamin hak-hak anak melalui upaya-upaya yang secara khusus ditujukan kepada kelompok ini sebagai penerima manfaat.

Pemerintah (pusat) dan pemerintah daerah wajib memberi layanan dan kemudahan serta menjamin terselenggaranya pendidikan bermutu bagi warga negara tanpa diskriminasi. Justru karena itulah pemerintah pusat dan daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun.

Itulah sebabnya pemerintah pusat/daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar, minimal pendidikan dasar tanpa dipungut biaya, karena wajib belajar adalah tanggung jawab negara yang diselenggarakan oleh pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.<sup>21</sup>

#### 4. Upaya Pemerataan Akses Pendidikan bagi Rakyat

Pada jenjang pendidikan formal, secara umum perluasan akses dan peningkatan pemerataan pendidikan masih menjadi masalah utama. Dalam hal ini anak-anak yang memerlukan perhatian khusus (*children with special needs*) juga belum sepenuhnya mendapat layanan pendidikan secara baik, termasuk dalam pendidikan dasar. Anak-anak yang tergolong ke dalam kelompok ini adalah mereka yang mempunyai kelainan fisik, emosional, mental, sosial, dan/atau memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa.

Pemerataan dan perluasan pendidikan merupakan suatu kebijakan publik yang dilaksanakan oleh pemerintah, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Dalam mengimplementasikan suatu kebijakan publik, maka harus dilaksanakan dengan perencanaan yang matang (*planning*). Dalam membicarakan *planning* (perencanaan) pembangunan, maka setidaknya-tidaknya ada dua pendekatan yang harus dipergunakan sebagai metode pendekatan, yaitu:

1. Pendekatan secara administrasi negara (*public administration*)
2. Pendekatan secara manajerial (*management approach*).<sup>22</sup>

Pendekatan dengan cara manapun dipergunakan, baik secara administrasi negara maupun secara manajerial, kedua-duanya pasti terkait dengan tiga macam aspek, yaitu:

1. aspek filsafat
2. aspek hukum

---

<sup>21</sup>Anwar Arifin, *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*. Jakarta: Balai Pustaka, Jakarta, 2005, hlm. 79.

<sup>22</sup>M. Solly Lubis, *Dimensi-Dimensi Manajemen Pembangunan*, Mandar Maju, Bandung, 1996, hlm. 2.

### 3. aspek politik.<sup>23</sup>

Berkaitan dengan persoalan perluasan dan pemerataan pendidikan, maka pelaksanaan perluasan dan pemerataan pendidikan merupakan suatu kebijakan publik yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah secara komprehensif guna mewujudkan cita-cita dari UUD 1945 yakni "...mencerdaskan kehidupan bangsa".

Diketahui bahwa anak merupakan generasi penerus bangsa, sehingga jaminan pendidikan terhadap anak haruslah menjadi perhatian pemerintah, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Nasib anak tergantung dari berbagai faktor, baik yang makro maupun mikro, yang langsung maupun tidak langsung. Kemiskinan, perencanaan kota dan segala pengurusan, sistem pendidikan yang menekankan hafalan dan bahan-bahan yang tidak relevan, komunitas yang penuh dengan ketidakadilan, dan sebagainya tidak dapat ditangani oleh sektor, terlebih keluarga atau anak itu sendiri. Perlindungan terhadap anak adalah perjuangan yang membutuhkan sumbangan semua orang disemua tingkatan.<sup>24</sup>

Di Indonesia, UUD 1945 merupakan acuan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara (konstitusi) telah menjamin hak-hak dasar dari anak-anak yang kondisi sosialnya kurang beruntung. Seperti halnya Pasal 34, Pasal 38, akan tetapi jaminan Negara terhadap nasib anak-anak yang kurang beruntung tersebut kadang hanya sebatas retorika belaka. Pada realitasnya masih banyak anak-anak yang putus sekolah, masih banyak anak-anak yang terlantar dan masih banyak berbagai macam persoalan lainnya yang menyangkut anak yang belum mendapat perhatian penuh dari Pemerintah, khususnya permasalahan perluasan dan pemerataan akses pendidikan bagi anak (masyarakat). Pemerataan dan perluasan pendidikan atau biasa disebut perluasan kesempatan belajar merupakan salah satu sasaran dalam pelaksanaan pembangunan nasional. Hal ini dimaksudkan agar setiap orang mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh pendidikan. Kesempatan memperoleh pendidikan tersebut tidak boleh dibedakan menurut jenis kelamin, status sosial, agama, maupun letak geografis.

Perluasan dan pemerataan pendidikan merupakan suatu padanan kata yang memiliki makna yang hampir sama. Perluasan pendidikan lebih menekankan bagaimana upaya pemerintah untuk mengadakan sarana dan prasarana pendidikan, kemudian penyediaan sarana dan prasarana tersebut mencapai seluruh pelosok nusantara atau daerah-daerah terpencil. Pemerataan pendidikan memiliki arti yang lebih menekankan bagaimana upaya yang dilakukan oleh pemerintah agar seluruh masyarakat dapat memperoleh hak yang sama di dalam mengakses pendidikan. Dengan kata lain, tidak ada perbedaan antara si miskin dan si kaya, demikian juga tidak terdapat perbedaan antara masyarakat kota dan masyarakat desa.

Secara nasional, pemerintah telah melakukan beberapa upaya dalam rangka menciptakan pemerataan pendidikan di Indonesia. Diantaranya dengan mengalokasikan anggaran pendidikan sebesar 20% dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), membebaskan biaya bagi sekolah dasar (SD), membuat program Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS), hingga bagi Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Sekolah Menengah Umum (SMU) mendapatkan bantuan bagi siswa-siswi yang kurang mampu. Pada sisi lain, harus diakui upaya-upaya pemerintah tersebut belumlah berjalan secara maksimal. Hal ini ditandai dengan masih tingginya angka putus sekolah yang terjadi di tengah masyarakat, khususnya dari SMP menuju tingkat SMU, dan tidak menutup kemungkinan pula terjadi angka putus ekolah dari tingkat SD menuju tingkat SMP. Padahal pemerintah telah mencanangkan Wajib Belajar Dua Belas Tahun (WAJAR 12 Tahun) yang sebelumnya adalah Wajib Belajar Sembilan Tahun.

---

<sup>23</sup>*Ibid*, hlm. 3.

<sup>24</sup>Maidin Gultom, *Perlindungan Hukum Terhadap Anak dan Perempuan*, Refika Aditama, Jakarta, 2012, hlm. 72.

Faktor yang paling dominan terjadinya anak putus sekolah adalah karena faktor ekonomi. Pendidikan merupakan salah satu aktivitas yang dilakukan oleh manusia sebagai subjeknya untuk meningkatkan kesejahteraannya. Karenanya, pendidikan dipandang sebagai bagian dari usaha manusia untuk meningkatkan kesejahteraan atau sebagai bagian dari pembangunan nasional. Pandangan ini dikuatkan dengan pendapat yang mengatakan bahwa pendidikan mempunyai peranan dalam pembangunan nasional dan pembangunan ekonomi khususnya. Demikian sebaliknya, ekonomi menganggap bahwa manusia merupakan salah satu produksi.<sup>25</sup>

Kebijakan pemerintah dalam memberikan perlindungan terhadap pendidikan anak di Indonesia senantiasa dilakukan dengan mengutamakan pendidikan sebagai program kerja utama pemerintah di samping program-program lainnya. Mengingat di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 ditegaskan tujuan dari bangsa Indonesia adalah: "...mencerdaskan kehidupan bangsa".

Dewasa ini pendidikan nasional telah merupakan subordinasi dari kekuatan-kekuatan politik praktis. Hal ini berarti pendidikan telah dimasukkan di dalam kancah perebutan kekuasaan oleh partai-partai politik. Pendidikan bukan lagi bertujuan untuk membangun manusia Indonesia seutuhnya, tetapi untuk membangun kekuatan dari politik praktis tertentu untuk kepentingan golongan atau pun kelompoknya sendiri. Di dalam pandangan ini politik ditentukan oleh dua paradigma, yaitu paradigma teknologi dan paradigma ekonomi.<sup>26</sup>

## 5. Penutup

Berbagai regulasi yang ada berkaitan dengan urgensi pendidikan bahkan sampai kepada hal-hal yang bersifat teknis telah dengan jelas tertera dalam undang-undang. Tetapi dalam taraf implementasinya terdapat berbagai kendala yang menghadangnya. Kendala-kendala tersebut sebenarnya yang harus dicari jalan keluarnya agar akses terhadap pemerataan pendidikan dapat tercapai. Cita-cita luhur tentang kesejahteraan akan tercapai jika pemerintah mampu meningkatkan pelayanan terutama akses pendidikan bagi seluruh masyarakat tanpa memandang umur, agama, ras, suku, bangsa dan lain-lain.

---

<sup>25</sup>Revrison Baswir, *Op.Cit*, hlm. 113.

<sup>26</sup>H.A.R. Tilaar (2), *Op. Cit.*, hlm. 14.

## Daftar Pustaka

### Buku

- Abdi, S., dkk. 2009. *Potret Pemenuhan Hak Atas Pendidikan dan Perumahan di Era Otonomi Daerah*, PusHAM UII, Yogyakarta.
- Abu Ahmadi dan Nur Uhbiyati. 2007. *Ilmu Pendidikan*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Anwar Arifin. 2005. *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*. Jakarta: Balai Pustaka, Jakarta.
- Eide, A. (editor). 2001. *Economic, Social and Cultural Rights, A Text Books*, Martinus Nijhoff Publishers, London.
- Imam Wahyudi. 2012. *Pengembangan Pendidikan Strategi Inovatif & Kreatif Dalam Mengelola Pendidikan Secara Komprehensif*, PT Prestasi Pustakaraya, Jakarta.
- M. Solly Lubis. 1996. *Dimensi-Dimensi Manajemen Pembangunan*, Mandar Maju, Bandung.
- Maidin Gultom. 2012. *Perlindungan Hukum Terhadap Anak dan Perempuan*, Refika Aditama, Jakarta.
- Nana Syaodih, Ayi Novi Jami'at, Ahman. 2006. *Pengendalian Mutu Pendidikan Sekolah Menengah (Konsep, Prinsip, dan Instrumen)*, Refika Aditama, Bandung.
- Nurani Soyomukti. 2010. *Teori-Teori Pendidikan*, Ar-Ruzz Media, Yogyakarta.
- Quraish Shihab, M.. 1995. "Membunikan" *Al-Qur'an Fungsi Dan Peran Wahyu Dalam Kehidupan Masyarakat*. Bandung: Penerbit Mizan, Bandung, 1995, Cet. Ke-9.
- Revrisond Baswir. 2003. *Pembangunan Tanpa Perasaan, Evaluasi Pemenuhan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, ELSAM, Jakarta.
- Soegarda Poerbakawtja. 1982. *Ensiklopedi Pendidikan*, Gunung Agung, Jakarta.
- Suyanto, Djihad Hisyam. 2000. *Refleksi Dan Reformasi Pendidikan Di Indonesia Memasuki Milenium III*, Adicita Karya Nusa, Jogjakarta.
- Tilaar, H.A.R. (1). 2003. *Kekuasaan Dan Pendidikan, Manajemen Pendidikan Nasional Dalam Pusaran Kekuasaan*, Jakarta, Penerbit Rineka Cipta.
- Tilaar, H.A.R. (2). 2006. *Standarisasi Pendidikan Nasional Suatu Tinjauan Kritis*, Rineka Cipta, Jakarta, 2006.

### Jurnal

- Ristina Yudhanti, "Kebijakan Hukum Pemenuhan Hak Konstitusional Warga atas Pendidikan Dasar" dalam *Jurnal Pandecta*, Vol. 7 No.1 Januari 2012, Universitas Negeri Semarang.