

PENGANTAR MEMAHAMI HAK EKOSOB

Mimin Rukmini
Ilham Cendekia Srimarga
Saafroedin Bahar
R Muhammad Mahradi
Tim Peneliti Ekosob PATTIRO

Editor
Buni Yani



**PENGANTAR
MEMAHAMI
HAK EKOSOB**



Pengantar Memahami Hak Ekosob

ISBN 978-979-25-7393-0

Diterbitkan oleh Pusat Telaah dan Informasi Regional (PATTIRO)

Cetakan Pertama, Desember 2006

Diperbolehkan memperbanyak tulisan dalam buku ini, sebagian atau seluruhnya, dengan mencantumkan sumber aslinya

Editor : Buni Yani

Tata Letak : Agus

Penerbit

Pusat Telaah dan Informasi Regional (PATTIRO)

Jl. Tebet Utara I F No. 6 Jakarta Selatan 12820

Telp. : (62-21) 8379 0541, 7098 6724

Fax : (62-21) 8379 0541

E-mail : pattiro@cbn.net.id
sekretariat@pattiro.org

PENGANTAR MEMAHAMI HAK EKOSOB

Mimin Rukmini
Ilham Cendekia Srimarga
Saafroedin Bahar
R Muhammad Mihradi
Tim Peneliti Ekosob PATTIRO

Editor
Buni Yani

Diterbitkan oleh
Pusat Telaah dan Informasi Regional
bekerja sama dengan
European Initiative for Democracy and Human Rights (EIDHR) Uni Eropa



DAFTAR ISI

Pengantar v

Bab 1

Kontekstualisasi Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya 1

R Muhammad Mahradi

Bab 2

Pemenuhan Hak Ekosob sebagai

Tanggung Jawab Negara 21

Mimin Rukmini

Bab 3

Potret Pemenuhan Hak Ekosob di Provinsi Banten,

Kota Semarang dan Kabupaten Gresik 37

Tim Peneliti Ekosob PATTIRO

Bab 4

Pembangunan Manusia sebagai Hak Warga 77

Saafroedin Bahar

Bab 5

Tantangan Pemenuhan Hak Ekosob

dalam Era Desentralisasi 101

Ilham Cendekia Srimarga

Daftar Pustaka 121

Biografi Penulis 124

KATA PENGANTAR



Penegakan hak asasi manusia (HAM) secara universal dapat membuka jalan untuk menjadikan kemiskinan sebagai sejarah. Demikian salah satu pernyataan penting Sekjen PBB Kofi Anan pada hari HAM Internasional 10 Desember 2006. Lebih lanjut, Sekjen PBB menegaskan hak-hak yang mendasar—hak atas standar kehidupan yang layak, hak atas makanan dan pelayanan kesehatan yang diperlukan, hak atas kesempatan untuk mendapatkan pendidikan atau pekerjaan yang layak, atau hak untuk bebas dari diskriminasi—merupakan hal-hal yang paling dibutuhkan oleh orang-orang paling miskin. Namun karena status mereka yang lemah, mereka menjadi orang-orang yang paling tidak bisa mencapai atau mempertahankan hak-hak yang universal tersebut. Akibatnya, hak asasi manusia terancam bahaya, di mana pun dan kapan pun seorang laki-laki, perempuan, atau anak hidup dalam kemiskinan yang ekstrem.

Kampanye menjadikan kemiskinan sebagai sejarah bisa dinilai sebagai kampanye PBB yang ambisius. Namun, bukan berarti hal itu tidak bisa diwujudkan. Jika saja dunia lebih berkhidmat, mempertaruhkan sumber daya dan dananya untuk memerangi kemiskinan daripada mengobarkan perang dan konflik di mana-mana, tentu kampanye PBB tadi tidak akan tinggal menjadi ambisi semata. Alangkah sulitnya kampanye PBB itu diwujudkan dalam kondisi dunia seperti sekarang. Saat ini dunia secara nyata menghadapi dua perang: perang melawan kemiskinan itu sendiri dan perang terbuka bersenjata seperti di Irak yang melahirkan kemiskinan baru.

Indonesia tentu saja tidak bisa terlepas dari kondisi keprihatinan dunia saat ini yang sedang terperangkap dalam

kubangan kemiskinan. Tetapi, seiring dengan membaiknya proses demokratisasi setelah tumbangnya Orba tahun 1998, perbaikan pelaksanaan HAM pun mulai terlihat. Indonesia sudah memiliki perangkat penegakan HAM, seperti UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang kemudian memunculkan lembaga Komnas HAM, Rencana Aksi Nasional-HAM Tahun 2004-2009 dan Meratifikasi Kovenan Internasional mengenai Hak Sipil melalui UU Nomor 12 Tahun 2005 dan Kovenan Internasional mengenai Hak Ekosob melalui UU Nomor 11 Tahun 2005.

Khusus untuk perbaikan pelaksanaan dan pemenuhan HAM ekosob (ekonomi, sosial dan budaya), Indonesia masih perlu memetakan kembali perjalanan pembangunannya selama ini. Sudahkah semua rencana dan aksi pembangunan selama ini didedikasikan untuk pemenuhan hak-hak dasar warga, dalam hal ini hak ekosob? Apalagi sejak Indonesia meratifikasi Kovenan Internasional tentang Hak Ekosob, Indonesia sebagai negara berkewajiban secara progresif memenuhi hak ekosob warga, apakah itu hak atas kesehatan, pendidikan, perumahan, pekerjaan dan sebagainya.

Komnas HAM pada hari HAM tahun lalu mencatat beberapa sisi gelap pelaksanaan dan pemenuhan hak ekosob: meningkatnya angka pengangguran yang menunjukkan masih belum terpenuhinya hak jutaan orang atas pekerjaan; penderitaan banyak orang di beberapa daerah karena busung lapar yang menunjukkan tidak dipenuhinya hak mereka atas pangan dan kesehatan; peristiwa semburan lumpur panas yang melanda daerah cukup luas dan menyebabkan banyak orang tersingkir dari daerah tempat tinggal mereka serta kehilangan mata pencaharian yang merupakan pelanggaran terhadap hak untuk mempertahankan hidup dan hak atas lingkungan hidup yang baik.

Isi Buku

Sekali lagi, catatan Komnas HAM tadi hanya merupakan gunung es dari permasalahan pemenuhan atas hak ekosob di Indonesia. Atau katakanlah, isu-isu tadi merupakan liputan utama media massa dengan waktu yang cukup lama, sehingga menyedot lebih banyak perhatian, termasuk menjadi catatan keprihatinan Komnas HAM. Sebenarnya kalau diteliti lebih saksama, banyak daerah di Indonesia masih mempunyai pekerjaan berat untuk melaksanakan dan memenuhi hak ekosob. Apalagi daerah-daerah miskin dengan penghasilan asli daerah (PAD) yang kecil dan atau mempunyai tingkat korupsi yang tinggi. Prioritas hak ekosob saat ini masih bergulat untuk memenuhi hak-hak tadi. Hasil penelitian kualitatif PATTIRO di tiga daerah (Provinsi Banten, Kota Semarang dan Kabupaten Gresik) tentang situasi pemenuhan hak pendidikan dan kesehatan memperlihatkan masih kurangnya fasilitas dan akses warga untuk menikmati kedua hak tadi. Banyak gedung sekolah yang rusak berat, akses transportasi menuju puskesmas jauh dan mahal karena tidak ada angkutan publik murah, kualitas sekolah sebanding dengan biaya pendidikan yang mahal, pemerataan kesejahteraan pengajar yang masih diskriminatif antara pengajar negeri dan swasta, subsidi BOS pendidikan dan askeskin untuk pelayanan kesehatan masih belum merata target sasaran dan kemanfaatannya. Lebih lengkap, hasil penelitian PATTIRO bisa disimak di bab tiga buku ini.

Kemudian untuk lebih mengenal terminologi hak ekosob dari segi kesejarahan dan ruang lingkupnya bisa disimak pada Bab 1 dan Bab 2. Kedua bab ini menguraikan kontekstualisasi hak ekosob mulai dari sejarah, pengertian dan dokumen, prinsip dan mekanisme kerja Komite Hak Ekosob PBB, penegakannya di Indonesia, khusus hak pendidikan dan hak kesehatan beserta indikatornya.

Materi Bab 4 mengajak pembaca untuk memaknai pembangunan sebagai hak warga. Tulisan ini lahir atas pengalaman penulisnya selama bekerja sebagai komisioner hak ekosob di Komnas HAM. Terakhir, Bab 5 menguraikan tentang benang merah menuju pemenuhan hak ekosob di era desentralisasi saat ini. Pada dasarnya, desentralisasi atau otonomi daerah mendekatkan pelayanan publik hak ekosob dengan warga, karena kontrol dan pengelolaannya tidak dipusatkan lagi di Jakarta. Namun, perkembangan yang ada tak semulus yang diharapkan. Masalah PAD yang tidak merata, strategi pembangunan yang lebih mengutamakan kepentingan politik daripada kepentingan publik dan kapasitas institusi daerah yang juga tidak merata kualitasnya, menjadi ganjalan utama pemenuhan hak ekosob. Tentu penulis bab ini menyertakan juga rekomendasi jalan keluar dari berbagai hambatan pemenuhan hak ekosob.

Atas terbitnya buku ini, kami atas nama PATTIRO mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah bekerja keras memberikan sumbangan. Terima kasih terutama kami ucapkan kepada para penulis: Tim Peneliti Ekosob PATTIRO (Dini, Chitra, Fitria dkk dari Banten, Iskandar dkk dari Semarang, Cecep dkk dari Gresik), Bapak Saafroedin Bahar dari Komnas HAM; R Muhammad Mihradi dari FH-Unpak, Bogor; dan Ilham Cendekia S. Terima kasih juga kami sampaikan kepada Ibu Ketut Yuli Kartika Inggas, Program Officer untuk program EIDHR Uni Eropa, yang telah menyemangati tim untuk menyelesaikan buku ini; dan Pak Syahrir, yang turut mengawal penyelesaian buku ini. Tidak lupa juga terima kasih kami sampaikan kepada pribadi-pribadi penuh ide dan semangat: Sad Dian Utomo, Yulius Hendra, Widhi, Tanty, Adhe, Roi, Agus, Susan, Asep, Kusuma dan Anto. Terakhir, tentu saja, terima kasih kepada Agus yang telah mendesain buku ini.

Kami menyadari tidak sempurnanya buku ini, karenanya kata puas masih jauh dari harapan kami. Namun begitu, semoga

kehadiran buku ini bermanfaat bagi para pembaca, baik kalangan LSM, eksekutif, legislatif, akademisi dan masyarakat pada umumnya untuk mengambil manfaat dan menggalang kekuatan bersama: menjadikan kemiskinan sebagai sejarah. Terima kasih.

Jakarta, Desember 2006

Manajer Program
Penguatan Hak Pendidikan dan Kesehatan Masyarakat Melalui
Penerapan Hak Ecosoc dalam Kebijakan Publik Daerah

Mimin Rukmini



KONTEKSTUALISASI HAK EKONOMI, SOSIAL DAN BUDAYA

Oleh R Muhammad Mihradi

A. Latar Belakang

Saat ini Indonesia mengalami peningkatan kemiskinan dari sekitar 36 juta orang pada bulan November 2004 menjadi 39,05 juta orang pada Maret 2006. *Human Development Index* (HDI) terbaru yang diterbitkan Program Pembangunan PBB (UNDP) menyimpulkan, kualitas ekonomi, pendidikan, dan kesehatan rakyat Indonesia terbelakang. Pengangguran terbuka meningkat menjadi 10,4 persen (11,1 juta jiwa) pada Februari 2006. Jumlah pekerja yang terkena PHK pada Januari-November 2005 mencapai 109.382 orang (3.481 kasus). Sebanyak 70 persen penduduk Indonesia mengkonsumsi air tanah yang terkontaminasi.¹ Setiap tahun ada sekitar 1.500 kasus busung lapar di Nusa Tenggara Barat (NTB). Penyakit serupa diduga ditemukan di daerah lain termasuk di

¹ "Saatnya Menagih Setumpuk Janji", *Majalah Tempo*, Edisi Khusus 2 Tahun SBY-JK, Edisi 23-29 Oktober 2006, hal. 90-91.

Sukabumi dan Ciamis.² Yang mengeskakan, menurut data Depdiknas 2005, untuk periode 2003-2004, dari total 816.834 ruang kelas SD Negeri, sebanyak 471.050 ruang (57,67 persen) rusak.³ Apakah pengalaman buruk di atas merupakan ulah dari praktik pengabaian oleh negara (*state neglect*) yang salah mengurus warganya, atau lebih parah lagi, indikasi negara gagal (*failed state*) mensejahterakan warganya?

Kasus di atas merupakan ranah persoalan hak asasi manusia (*human rights*) dalam bidang pemenuhan hak ekonomi, sosial dan budaya (ekosob). Selama ini diskusi mengenai hak asasi manusia cenderung terjebak pada terminologi penjaminan hak sipil dan politik (sipol), seperti hak untuk bebas dari ketakutan dan ancaman jiwa, kebebasan berpendapat, berorganisasi, jaminan ikut menentukan pemerintahan, sementara hak ekosob seringkali menjadi wacana termarjinalkan.⁴ Padahal, meski kehadirannya relatif belakangan di dalam perdebatan historis hak asasi manusia, hak ekosob sama esensialnya dengan hak asasi lainnya. Tanpa hak ekosob, hak sipil dan politik akan timpang bahkan menjadi percuma. Dengan begitu, menjadi niscaya untuk menelaah hak ekosob dalam konteks penegakan hak asasi manusia.

² Imam Cahyono, "Di Ambang Negara Gagal", *Harian Kompas*, Kamis 9 Juni 2005, hal.4.

³ B Herry-Priyono, "Robohnya Sekolah Kami", *Harian Kompas*, Jumat, 6 Mei 2005, hal.4.

⁴ Menurut John O'Manique, dominasi pemahaman hak sipil dan politik dipengaruhi oleh latar historis di mana di negara-negara barat, hak ini yang awal mengalami diskursus dan penegakan. Barulah setelah lahir kovenan hak ekonomi, sosial dan budaya PBB tahun 1966, dominasi ini bergeser menjadi lebih seimbang. Lihat John O'Manique, "Human Rights and Development", *Human Rights Quarterly* Number 14 (1992), diterbitkan oleh The John Hopkins University Press, hal.78.

B. Sejarah, Pengertian dan Dokumen Hak Ekosob

Perbincangan mengenai hak ekosob tak bisa lepas dari sejarah panjang perjuangan hak asasi manusia (HAM) dunia. HAM terinspirasi oleh berbagai agama dan di Barat HAM berkembang setelah lahirnya Piagam Magna Charta tahun 1215 di Inggris. Piagam Magna Charta merupakan bentuk penjaminan hak dasar warga Inggris (khususnya kaum bangsawan saat itu) dari kesewenangan dan absolutisme Raja Inggris (yang kemudian dilanjutkan dengan lahirnya *Bill of Rights*). Revolusi di Amerika dan Perancis pada awal abad ke-17 dan ke-18 juga terinspirasi oleh arti penting jaminan HAM seperti terjadi di Inggris. Hasil revolusi melahirkan berbagai deklarasi berkenaan dengan perlindungan HAM (seperti *Declaration of the Rights of Man and Citizen* tertanggal 26 Agustus 1789 di Perancis dan *Declaration of Independence* tertanggal 4 Juli 1776 di Amerika Serikat). Meski telah hadir dokumen-dokumen moral dan legal tentang HAM saat itu, namun pelanggaran HAM tak pernah berhenti. Puncaknya, timbul perang dunia pertama dan kedua yang melahirkan korban kemanusiaan amat besar. Bercermin dari hal ini, PBB sebagai organisasi internasional mendorong dideklarasikannya *Universal Declaration of Human Rights* atau Deklarasi HAM PBB, pada 10 Desember 1948.

Menurut James W Nickel, Deklarasi HAM PBB ini merupakan “suatu standar pencapaian yang berlaku umum untuk semua rakyat dan semua negara”. Dua puluh satu pasal pertama deklarasi tersebut menampilkan hak-hak yang sama dengan yang terdapat di dalam Pernyataan Hak Asasi Manusia (*Bill of Rights*) yang termaktub di dalam Konstitusi Amerika Serikat. Hak-hak sipil dan politik ini meliputi hak atas perlindungan yang sama dan tidak pandang bulu: perlindungan hukum dalam proses peradilan, privasi dan integritas pribadi serta partisipasi politik. Namun, Pasal 22 sampai 27 menciptakan kebiasaan baru. Pasal-pasal ini mengemukakan hak atas tunjangan ekonomi dan sosial

seperti jaminan sosial — suatu standar bagi kehidupan yang layak — dan pendidikan. Hak-hak ini menegaskan bahwa sesungguhnya semua orang mempunyai hak atas pelayanan-pelayanan dari negara kesejahteraan.⁵

Sejak kelahiran Deklarasi HAM PBB di atas, terbit berbagai perjanjian internasional, model perjanjian (*treaty*), dan pedoman (*guidelines*) yang dibuat untuk menegakkan HAM. Adapun perjanjian internasional yang menjadi sumber standar adalah Sidang Umum PBB 16 Desember 1966 yang terdiri dari dua kovenan dan satu protokol, yakni *International Covenant on Civil and Political Rights* dan *Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights* serta *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*.⁶

Berdasarkan perkembangan historis di atas, Karel Vasak membagi HAM ke dalam tiga generasi, yakni:

- (a) generasi pertama, hak-hak sipil dan politik (*liberté*);
- (b) generasi kedua, hak-hak ekonomi, sosial dan budaya (*égalité*);
- (c) generasi ketiga, hak-hak solidaritas.

Generasi pertama yang sering disebut hak sipil berasal dari teori-teori kaum reformis di awal abad ke-17 dan 18 yang berkaitan dengan revolusi di Inggris, Amerika Serikat dan Perancis. Generasi ini dipengaruhi filsafat individualisme liberal dan doktrin sosial-ekonomi *laissez-faire* (filsufnya seperti Hobbes dan Locke). Generasi ini meletakkan posisi HAM lebih pada terminologi yang negatif (“bebas dari”) daripada terminologi yang positif (“hak dari”). Dalam konsepsi ini, ketiadaan intervensi pemerintah dalam pencarian martabat manusia lebih dihargai. Termasuk generasi ini adalah hak-hak yang

⁵ James W Nickel, *Hak Asasi Manusia: Refleksi Filosofis Atas Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1996, hal.4.

⁶ R Muhammad Mahradi, “Menelaah Kebijakan Penegakan Hak Asasi Manusia”, *Jurnal Keadilan*, Vol.2, No.2, Tahun 2002, hal.21.

dirumuskan dalam Pasal 2-21 Deklarasi HAM PBB.⁷

Generasi kedua ialah yang tergolong pada hak-hak ekonomi, sosial dan budaya yang berakar pada tradisi sosialis seperti Saint-Simonians pada awal abad ke-19 di Perancis. Generasi ini timbul sebagai bagian dari kritik terhadap perkembangan kapitalisme yang mengeksploitasi kelas pekerja dan masyarakat kolonial. Ini diadopsi oleh Pasal 22-27 Deklarasi HAM PBB.⁸

Generasi ketiga yang mencakup hak-hak solidaritas merupakan rekonseptualisasi dari kedua generasi HAM sebelumnya. Ia dapat dipahami dengan cara terbaik sebagai suatu produk – sekalipun sebagian masuk dalam proses pembentukan – dari kebangkitan dan kejatuhan negara bangsa dalam paruh kedua dari abad ke-20. Tercantum dalam Pasal 28 Deklarasi HAM PBB, ia mencakup enam hak sekaligus. Tiga di antaranya merefleksikan bangkitnya nasionalisme Dunia Ketiga dan keinginan untuk mendistribusikan kembali kekuatan, kekayaan, dan nilai-nilai lain yang penting.⁹

Berbagai perkembangan HAM yang terdokumentasikan dalam berbagai ketentuan internasional, baik yang mengikat secara moral maupun yuridis, perlu diakomodasi oleh negara-negara anggota PBB dalam ketentuan konstitusi dan undang-undang operatif di bawahnya. Konstitusi, khususnya, menjadi penting untuk meletakkan dasar-dasar HAM yang akan dijamin karena instrumen yuridis ini merupakan bentuk kontrak sosial antara negara (*state*) dan warganya (*civil society*) yang memberikan pedoman bagi interaksi kedua aktor ini sehingga menjadi harmonis.¹⁰

⁷ Satya Arinanto, “*Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*”, Disertasi, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 2003, hal.78-79.

⁸ Ibid, hal.79-80.

⁹ Ibid, hal.80.

¹⁰ Secara historis, pada umumnya negara-negara yang berubah dari otoriter

Hak ekosob dapat dirumuskan berdasarkan berbagai ketentuan internasional, khususnya kovenan internasional hak-hak ekosob (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*), sebagai hak dasar manusia di bidang ekonomi, sosial dan budaya yang harus dilindungi dan dipenuhi agar manusia terlindungi martabat dan kesejahteraannya. Kovenan internasional hak-hak ekosob itu sendiri telah diratifikasi oleh Indonesia pada 28 Oktober 2005 dengan diterbitkannya UU Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Hak ekosob secara penuh diakui masyarakat internasional dan di seluruh hukum internasional mengenai hak asasi manusia. Meskipun hak ini mendapat perhatian lebih sedikit dibandingkan hak sipil dan politik (sipol), kini hak ini memperoleh perhatian yang jauh lebih serius daripada sebelumnya. Apalagi, di dalam praktik, khususnya di negara-negara dunia ketiga, hak ekosob biasanya terabaikan. Indonesia, dalam konteks ini, merupakan salah satu bagian dari negara yang belum memaksimalkan diri menjamin hak ekosob.

Hak ekosob dirancang untuk menjamin perlindungan terhadap manusia dengan sepenuhnya berdasarkan suatu pandangan bahwa manusia berhak menikmati hak, kebebasan dan keadilan sosial secara bersamaan. Dalam laporan UNDP PBB tahun 1994 dinyatakan “seperlima penduduk negara berkembang menderita kelaparan setiap malam, seperempatnya mengalami kesulitan memenuhi kebutuhan-kebutuhan yang sangat dasar seperti air minum yang bersih, dan sepertiganya hidup dalam negara yang sangat miskin dengan jumlah manusia

ke demokrasi, perubahan konstitusi dilakukan untuk menegaskan jaminan HAM. Ini dapat dilihat pada kasus Jepang dan Jerman pasca perang dunia kedua, lihat Eric Barendt, *An Introduction to Constitutional Law*, (London: Oxford University Press, 1998).

yang sulit diungkapkan dengan kata-kata". Kenyataan ini penting untuk direspons dalam bentuk perhatian dan komitmen untuk mewujudkan sepenuhnya hak ekonomi, sosial dan budaya.¹¹

Kovenan Internasional tentang Hak Ekosob diterima dan terbuka untuk ditandatangani, diratifikasi dan disetujui oleh Resolusi Dewan Umum 2200 A (XXI) 16 Desember 1966, setelah melalui perdebatan untuk merancanganya selama hampir 20 tahun. Kovenan ini akhirnya mendapat kekuatan hukum pada dasawarsa berikutnya, dan mulai berlaku 3 Januari 1976. Kovenan ini berisi aturan hukum internasional yang menetapkan hak ekonomi, sosial dan budaya (ekosob), termasuk hak yang berhubungan dengan kondisi kerja yang adil dan menguntungkan, tunjangan sosial, standar hidup yang memadai, standar tertinggi kesehatan mental dan fisik, pendidikan dan penikmatan manfaat kebebasan berbudaya serta kemajuan ilmu pengetahuan. Yang telah meratifikasi kovenan ini sebanyak 152 negara termasuk Indonesia.

Bagi negara peratifikasi kovenan di atas, disebut sebagai Negara Pihak, di dalam mewujudkan ketentuan kovenan dipantau oleh Komite Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya. Komite ini bekerja berdasarkan berbagai sumber informasi, termasuk laporan yang disampaikan Negara Pihak dan informasi dari badan khusus PBB, seperti Organisasi Buruh Internasional, Organisasi Pendidikan, Ilmu Pengetahuan dan Budaya PBB, Organisasi Kesehatan Dunia, Organisasi Pangan dan Pertanian PBB dan lain-lainnya. Komite juga menerima informasi dari organisasi non pemerintah dan organisasi kemasyarakatan yang bekerja di negara-negara yang telah meratifikasi kovenan.

¹¹ Komite Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya PBB, "*Lembar Fakta No.16 (Revisi 1): Kampanye Dunia untuk Hak Asasi Manusia*", (tanpa tahun), hal.3.

C. Prinsip dan Mekanisme Kerja Komite Hak Ekosob PBB

Ada beberapa prinsip yang perlu diperhatikan dalam memastikan penjaminan hak ekosob di suatu negara peratifikasi kovenan internasional hak ekosob. Prinsip pertama, berdasarkan Deklarasi Wina 1993, bahwa hak ekosob tidak dapat dipisahkan dengan hak sipol karena kedua jenis hak ini saling bergantung dan menguatkan. Perwujudan hak ini tidak bergantung pada apakah hak ekosob merupakan hak fundamental atau tidak, melainkan apakah suatu negara punya kewajiban hukum merealisasikan hak-hak tersebut.

Prinsip kedua, adanya perhatian terhadap hak menentukan nasib sendiri (*self determination*). Ini menjadi hal penting sebagai bagian dari hak dasar dari negara yang berdaulat untuk mampu membina integritas teritorialnya. Implikasinya pada hak ekosob adalah, menjadi hak setiap orang untuk secara bebas mengembangkan ekonomi, sosial dan budayanya, termasuk kebebasan untuk melakukan kegiatan-kegiatan sosial, ekonomi dan budaya.

Prinsip ketiga adalah prinsip non diskriminasi. Di dalam prinsip ini ditegaskan negara memiliki kewajiban sesegera mungkin memenuhi hak ekosob bagi warganya. Dalam praktiknya, dimungkinkan pemenuhan kewajiban dari negara dilakukan secara bertahap, namun beberapa kewajiban strategis dari kovenan hak ekosob harus diterapkan dengan segera. Prinsip non diskriminasi di atas, berdasarkan Prinsip Limburg¹² dimungkinkan dikecualikan secara terbatas berupa adanya kebijakan khusus yang diambil semata-mata untuk individu atau kelompok yang dibutuhkan bagi terciptanya keadilan menikmati

¹² Kajian Prinsip Limburg dielaborasi dari Asmara Nababan, "Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya", dalam E Shobirin Nadj dan Naning Mardiniah (Ed), *Diseminasi Hak Asasi Manusia: Perspektif dan Aksi*, Jakarta:CESDA LP3ES, 2000, hal.III.

hak ekosob. Kebijakan khusus ini tidak dimaksudkan untuk mempertahankan hak-hak yang terpisah bagi kelompok-kelompok dalam masyarakat. Jadi, ketika tujuan telah dicapai maka kebijakan tersebut harus dihapus. Selain itu, Prinsip Limburg juga menuntut penerapan Kovenan Internasional tentang Hak Ekosob bagi Negara Pihak agar memastikan hak penghidupan yang minimal bagi semua orang, terlepas dari tingkat pertumbuhan ekonomi suatu Negara.

Prinsip keempat, negara memiliki kewajiban untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*) dan memenuhi (*to fulfill*) hak-hak ekosob warganya. Dalam konteks ini maka negara diletakkan sebagai aktor utama yang memegang kewajiban dan tanggung jawab (*duty holders*) mewujudkan hak-hak ekosob. Sementara, warga negara adalah pemegang hak (*rights holders*).

Berkenaan dengan Komite Hak Ekosob, institusi ini didirikan pada 1985 yang memiliki sidang-sidang untuk memantau hak ekosob. Komite Hak Ekosob beranggotakan 18 orang yang merupakan para ahli dengan kemampuan yang telah diakui dalam bidang HAM. Anggota Komite adalah orang-orang independen dan mengabdikan berdasarkan kemampuannya masing-masing, bukan merupakan perwakilan dari pemerintahnya. Anggota Komite dipilih oleh Dewan Ekosob PBB untuk masa empat tahun dan dapat dipilih kembali bila yang bersangkutan masuk nominasi lagi.¹³

Fungsi utama Komite Hak Ekosob adalah memantau penerapan Kovenan oleh Negara Pihak. Komite berusaha membangun komunikasi yang baik dengan Negara Pihak dan berusaha menentukan melalui berbagai macam masukan yang diperoleh, apakah peraturan dalam Kovenan telah diterapkan dengan memadai oleh Negara Pihak. Komite juga memantau bagaimana

¹³ Komite Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, Op.cit., hal.17.

pelaksanaan dan kebijaksanaan hak ekosob dapat ditingkatkan sehingga semua orang dapat benar-benar menikmatinya. Berdasarkan keahlian dan pengalaman hukum dari anggotanya, Komite dapat pula membantu pemerintah untuk memenuhi kewajibannya berdasarkan Kovenan dengan memberikan masukan yang spesifik tentang peraturan, kebijaksanaan atau usulan dan rekomendasi lainnya seperti rekomendasi agar dapat lebih menjamin hak ekonomi, sosial dan budaya.

Berdasarkan Pasal 16 dan 17 Kovenan Internasional tentang Hak Ekosob, Negara Pihak berjanji untuk menyampaikan laporan berkala kepada Komite Hak Ekosob –dalam waktu dua tahun sejak Kovenan diterapkan di negara itu dan setelah itu satu kali dalam lima tahun– yang menguraikan peraturan, hukum, kebijakan dan upaya lain yang telah dilakukan untuk menjamin pemenuhan hak yang tercantum dalam Kovenan. Negara Pihak juga diminta untuk memberikan data rinci mengenai sejauh mana hak tersebut telah diterapkan dan di wilayah mana terjadi kesulitan penghormatan atas hak ini.

Komite menekankan kewajiban membuat laporan berdasarkan Kovenan berisikan tujuh tujuan utama. Dalam Komentari Umum No 1 (1989) Komite menyatakan tujuh tujuan utama sebagai berikut:

- (1) Memastikan bahwa Negara Pihak melaksanakan pengujian komprehensif terhadap perundang-undangan nasional, aturan, prosedur dan praktik penyelenggaraan negara dalam rangka menyamakan sebisa mungkin dengan Kovenan.
- (2) Memastikan bahwa Negara Pihak secara berkala memantau situasi yang sebenarnya dengan menghormati setiap hak yang disebutkan dalam Kovenan dalam rangka mengukur sejauh mana hak tersebut telah dapat dinikmati oleh semua individu dalam Negara tersebut.
- (3) Memberi dasar bagi uraian pemerintah mengenai kebijakan yang dinyatakan dengan jelas dan ditargetkan secara hati-hati dalam menerapkan Kovenan.

- (4) Memfasilitasi penelitian masyarakat mengenai kebijaksanaan pemerintah menyangkut penerapan Kovenan, dan mendorong keterlibatan semua bagian masyarakat dalam merumuskan, menerapkan dan melakukan pengujian terhadap relevansi suatu kebijakan.
- (5) Memberikan dasar agar baik Negara Pihak maupun Komite dapat mengevaluasi secara efektif kemajuan ke arah perwujudan atas kewajiban yang terdapat dalam Kovenan.
- (6) Memberi kesempatan kepada Negara Pihak untuk mengembangkan pengertian yang lebih baik mengenai masalah dan krisis yang mengancam pelaksanaan hak ekonomi, sosial dan budaya.
- (7) Memfasilitasi pertukaran informasi di antara Negara Pihak dan membantu mengembangkan pengertian lengkap atas persoalan bersama dan jalan keluar yang mungkin dilakukan dalam penerapan setiap hak yang terdapat dalam Kovenan.¹⁴

Komite biasanya membahas lima atau enam laporan dari Negara Pihak setiap sidang. Bila Negara Pihak—yang telah menyampaikan laporan yang telah dijadwalkan akan dibahas Komite pada saat sidang—meminta penundaan presentasi laporan pada menit-menit terakhir, Komite tidak akan mengabulkannya dan tetap memberi pertimbangan walaupun tanpa kehadiran wakil Negara yang bersangkutan.

Ketika Negara Pihak menyerahkan laporan, Komite membahasnya dengan prosedur standar. Laporan Negara Pihak diperiksa oleh kelompok kerja pra sidang Komite yang terdiri dari lima orang, yang bertemu enam bulan sebelum laporan diberi pertimbangan oleh seluruh anggota Komite. Kelompok kerja pra sidang memberikan pertimbangan awal terhadap laporan, menunjuk salah satu anggota untuk memberi

¹⁴ Komite Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, Op.cit., hal.18.

pertimbangan penting pada setiap laporan, dan membuat daftar pertanyaan tertulis berdasarkan temuan yang berbeda dalam laporan yang disampaikan Negara yang bersangkutan. Lalu Negara Pihak diminta menjawab secara tertulis pertanyaan-pertanyaan ini sebelum presentasi di depan Komite.

Wakil dari Negara yang menyerahkan laporan sangat dianjurkan untuk hadir saat Sidang Komite membahas laporannya. Sidang dimulai dengan keterangan pembuka dari Wakil Negara Pihak (delegasi) dan tanggapan atas pertanyaan tertulis dari kelompok kerja pra sidang. Hal ini diikuti dengan pemberian informasi oleh badan khusus PBB yang relevan dengan laporan yang sedang dibahas. Anggota Komite lalu membuat pertanyaan dan tinjauan terhadap kehadiran Negara Pihak sebelumnya, setelah itu wakil Negara Pihak diberi kesempatan memberi tanggapan, biasanya tidak pada hari yang sama dengan saat pertanyaan dan pandangan disampaikan pada mereka. Bila pertanyaan tidak terjawab dengan memadai, biasanya Komite meminta informasi tambahan dari Negara Pihak untuk dipertimbangkan pada sidang yang akan datang.

Saat Komite menyempurnakan analisis atas laporan dan kehadiran negara anggota, Komite menyimpulkan pembahasan terhadap laporan Negara Pihak dengan menyampaikan “pandangan akhir” yang mengesahkan keputusan Komite berdasarkan kedudukan Kovenan dalam Negara Pihak. Pandangan akhir dibagi dalam lima bagian:

- (a) pembukaan;
- (b) aspek positif;
- (c) faktor dan kesulitan yang membahayakan penerapan Kovenan;
- (d) perhatian atas masalah prinsip;
- (e) saran dan rekomendasi. Pandangan akhir ditetapkan dalam sidang tertutup dan diumumkan kepada masyarakat pada hari terakhir setiap masa persidangan.

Meskipun pandangan akhir Komite terutama saran dan rekomendasinya mungkin tidak mengikat secara hukum, pandangan tadi merupakan pendapat dari satu-satunya dewan ahli yang dipercaya dan mampu membuat pernyataan demikian. Akibatnya, Negara Pihak yang mengabaikan atau tidak melakukan tindakan yang disarankan akan dianggap beritikad buruk dalam penerapan kewajiban mereka sesuai Kovenan. Dalam beberapa kasus, tercatat perubahan kebijakan, tindakan dan hukum sebagai tanggapan atas pandangan akhir Komite. Pada 1996, Komite menetapkan enam komentar umum atas ketentuan Kovenan sebagai bentuk panduan bagi Negara Pihak berupa interpretasi terhadap berbagai ketentuan Kovenan. Enam komentar tersebut yakni berkaitan dengan laporan Negara Pihak, peraturan bantuan teknis internasional, kewajiban Negara Pihak, hak atas perumahan yang layak, orang-orang cacat dan hak ekonomi, sosial dan budaya bagi kaum lanjut usia.

Di dalam praktik, ada negara-negara peratifikasi Kovenan Internasional tentang Hak Ekosob yang melakukan upaya-upaya pemenuhan ini dengan cukup signifikan. Negara-negara di regional Eropa, misalnya, melalui Komite Eropa untuk Hak-hak Sosial membidani hak atas pengobatan medis dan bantuan sosial untuk diadopsi dalam Piagam Sosial Eropa (*the European Social Charter/ESC*). Piagam ini mengikat negara anggota dan mendorong Negara Pihak penanda tangan piagam ini untuk menyediakan mekanisme peradilan atau aturan administratif bagi setiap orang untuk menikmati hak atas pengobatan dan *social assistance*. Afrika Selatan sebagai negara peratifikasi Kovenan Internasional tentang Hak Ekosob ini melakukan upaya nyata untuk memastikan hak ekosob dengan memperkuat mekanisme pengawasan yang dibebankan fungsinya pada Komisi HAM Afrika Selatan (*the South African Human Rights*). Oleh konstitusi, Komisi ini diberikan mandat untuk melaporkan tiap tahun soal implementasi dan realisasi progresif hak-hak

ekosob.¹⁵ Di India, hak atas pangan bila tidak dipenuhi dapat dituntut sampai ke Mahkamah Agung. Hal ini menunjukkan komitmen terhadap pemenuhan hak-hak ekosob dari perspektif yuridis.

D. Penegakan Hukum Kovenan Internasional tentang Hak Ekosob dalam Konteks Pemerintahan dan Sistem Hukum Indonesia

Reformasi 1998 telah mengubah perspektif masyarakat tentang penjaminan hak asasi manusia sebagai referensi konstitusional sistem bernegara. Terbitnya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia merupakan cikal bakal legalisasi yang lebih memadai berkenaan dengan HAM. Hal ini kemudian direspons dengan perubahan konstitusi¹⁶ UUD 1945 sebanyak empat kali (tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002) yang berujung salah satunya dengan ditegaskan adanya bab tersendiri tentang HAM, yakni Bab XA, mulai Pasal 28A hingga J. Beberapa pasal menyiratkan dengan tegas komitmen untuk mewujudkan hak ekosob seperti pada Pasal 28C dan Pasal 28H. Di luar pasal-pasal tadi, Pasal 31, 32, 33 dan 34 juga melembagakan perlindungan hak ekosob. Sebagai derivasi dari ketentuan konstitusi di atas, terbit Undang-Undang No 29 Tahun 1999 tentang HAM yang di dalamnya juga dirumuskan konseptualisasi hak ekosob. Selain itu, terbit pula

¹⁵ A Patra M Zen, "Justisiabilitas Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya: Menarik Pengalaman Internasional, Mempraktikkannya di Indonesia", *Jurnal HAM Komisi Nasional Hak Asasi Manusia*, Vol.1 No.1 Oktober 2003, hal.42.

¹⁶ CF Strong merumuskan pengertian konstitusi sebagai "*a collection of principles according to which the powers of the government, the rights of the governed, and the relations between the two are adjusted*". Dengan demikian, penegakan HAM merupakan redefinisi ke arah hakikat konstitusi yang dirumuskan CF Strong di atas. Lihat CF Strong, *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Forms*, London: Sidwick & Jackson, 1972, hal.10.

Keputusan Presiden Nomor 40 Tahun 2004 tentang Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia Indonesia Tahun 2004-2009 yang mengamanatkan salah satunya diratifikasinya Kovenan Internasional tentang Hak Ekosob. Dengan diratifikasinya Kovenan Internasional tentang Hak Ekosob melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 maka berbagai aturan yang ada sebelumnya berkenaan dengan HAM, termasuk hak ekosob di dalamnya, semakin terintegrasi. Konsekuensinya, negara peratifikasi seperti Indonesia harus melakukan sejumlah upaya strategis pemenuhan hak ekosob tersebut.

Dalam sistem pemerintahan Indonesia, pemenuhan hak ekosob merupakan tanggung jawab semua lembaga negara yang relevan dan berwenang melakukan berbagai kebijakan untuk penjaminan hak tersebut. Lembaga DPR, misalnya, melalui fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran harus mendorong setiap langkah dan upaya pemenuhan hak ekosob. Di bidang legislasi, misalnya, DPR harus progresif menginisiasi berbagai rancangan undang-undang yang mengukuhkan penjaminan hak ekosob dan perlindungan hukumnya bila dilanggar. Di bidang pengawasan, DPR dapat menjadikan instrumen Kovenan Internasional tentang Hak Ekosob untuk mengukur kinerja pemerintahan di bidang perlindungan dan pemajuan HAM. Sedangkan di bidang anggaran, perlu didorong agar DPR dengan presiden merumuskan anggaran yang merepresentasikan pemenuhan hak ekosob, seperti pelayanan kesehatan dan pendidikan gratis bagi warga miskin serta akses pemenuhan kebutuhan dasar lainnya yang mendesak untuk dijamin. Bagi presiden dan aparatur eksekutif di bawahnya, konsekuensi ratifikasi konvensi internasional ini juga mendorong agar eksekutif lebih memberikan prioritas bagi perlindungan warga marjinal. Di sektor usaha, misalnya, keberpihakan terhadap usaha kecil menengah (UKM) wajib diprioritaskan. Hal ini bisa ditempuh dengan kebijakan berupa pemberian fasilitas kredit lunak, akses distribusi produk dan insentif berupa tarif pajak

rendah sesuai dengan kemampuan UKM tersebut. Demikian pula pada hak ekosob lainnya seperti pendidikan, kesehatan dan hak asasi lainnya.

Dengan terbitnya Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah maka penyelenggaraan pemerintahan di daerah didorong pula untuk turut bertanggung jawab memenuhi hak ekosob. Apalagi dengan ketentuan urusan pemerintah pusat yang semakin sedikit (hanya politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustitisi, moneter dan fiskal nasional dan agama) dan kewenangan pemerintah daerah semakin luas maka kewajiban pemenuhan hak ekosob merupakan konsekuensi logis yang harus dipenuhi pemerintah daerah. Seperti juga di level pemerintah pusat, di daerah dimungkinkan semua kelembagaan pemerintahan yang ada untuk berkontribusi mendorong pemenuhan hak ekosob. Misalnya, perlu dirumuskan strategi legislasi daerah yang mendorong dibentuknya berbagai peraturan daerah yang pro pada hak ekosob. Penyelenggaraan pemerintahan di daerah juga perlu mempertimbangkan penyusunan anggaran yang memenuhi kepentingan dan pemenuhan hak ekosob serta menjadikannya sebagai skala prioritas yang utama.

Dalam perspektif yang lebih luas, sebenarnya hak ekosob dalam makna hukum positif nasional telah tersebar di dalam berbagai ketentuan perundang-undangan yang secara spesifik merinci hak ekosob dalam ketentuan sektoral seperti Undang-Undang Ketenagakerjaan, Undang-Undang Pendidikan Nasional, Undang-Undang Kesehatan dan sebagainya. Namun persoalan ini memiliki masalah di tiga ranah—bila didekati dengan teori Lawrence Friedmann mengenai sistem hukum—yakni: struktur (*structure*), substansi (*substance*) dan budaya hukum (*legal culture*).¹⁷

¹⁷ Lawrence M Friedman, *American Law*, New York: WW Norton & Company, 1984, hal.5-6.

Dari segi struktur hukum, ditemukan kendala berkenaan dengan masih lemahnya komitmen aparaturnya penegak hukum untuk menegakkan hak-hak ekosob. Bahkan, terjadi peniadaan hak ini, seperti pada praktik-praktik penggusuran baik pemukiman maupun pekerjaan yang dianggap ilegal tanpa disediakannya alternatif. Seringkali penggusuran ini mengatasnamakan ketertiban, yang sebenarnya justru mengesankan mendukung kepentingan kelompok pemodal besar tertentu. Di sektor perburuhan, misalnya, penetapan upah minimum regional (UMR) seringkali tidak diikuti oleh konsistensi kontrol dari instansi tenaga kerja untuk mengidentifikasi perusahaan-perusahaan yang masih melanggar ketentuan UMR berikut penerapannya.

Berkenaan dengan substansi hukum, khususnya legislasi, seringkali perumusan berbagai ketentuan perundang-undangan yang berkenaan dengan hak ekosob tidak dibentuk secara memadai. Undang-Undang No 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, misalnya, merumuskan batasan yang berlebihan bagi hak mogok sehingga terkesan menghambat implementasi hak mogok. Hak mogok birokrasinya dipersulit, misalnya, adanya syarat untuk penggunaan hak ini harus didahului alasan gagalnya perundingan dengan majikan, ada pemberitahuan tujuh hari sebelum mogok beserta detail alasan, tempat, waktu dan lamanya pemogokan, termasuk juga pemberitahuan nama-nama penanggung jawab pemogokan. Pelanggaran atas ketentuan ini menyebabkan mogok dikatakan ilegal dan tidak sah dan dapat menyebabkan para pemogok didakwa melakukan tindak pidana kejahatan dengan ancaman pidana penjara maksimum empat tahun penjara dan atau denda maksimum Rp 400 juta.

Dari segi budaya hukum, kesadaran arti penting hak ekosob masih lemah baik dari perspektif pemerintah maupun masyarakat. Praktik korupsi yang meluas juga turut berkontribusi melemahkan kualitas pemenuhan hak ekosob. Sosialisasi

yang minim pada masyarakat akan hak-hak ekosob yang dimilikinya berdampak pada kesulitan akses pada advokasinya. Belum lagi pemerintah masih terjebak dalam pola penyelenggaraan pemerintahan yang rendah partisipasi publiknya sehingga kepentingan-kepentingan kelompok marjinal tidak tertampung.

Menurut A Patra M Zen, pemenuhan hak-hak dasar seperti pangan, kesehatan, perumahan, pekerjaan dan pendidikan wajib difasilitasi dan disediakan oleh negara. Pelanggaran kewajiban negara mempunyai akibat mengerikan. Karenanya, komunitas internasional mendorong hak-hak ekosob tidak saja menjadi hak-hak konstitusional tapi juga sebagai hak-hak hukum.¹⁸ Dengan kata lain, pemenuhan hak-hak ekosob dapat dituntut dengan sistem hukum yang ada, baik internasional maupun nasional. Dalam praktik, mempertahankan tuntutan hak ekosob tidak mudah. Sebab, meskipun hak ekosob dijamin di level konstitusi, misalnya, pemenuhannya belum tentu dapat langsung dituntut. Peradilan dalam menguji kasus-kasus tidak dipenuhinya hak ekosob harus mencari landasan setidaknya di level undang-undang. Sulitnya, jika undang-undang dimaksud belum ada maka jaminan akses publik terhadap hak ekosob menjadi rentan.¹⁹

Ada preseden hukum yang relevan dengan perlindungan hukum terhadap pelanggaran hak ekosob. Di antaranya adalah kasus larangan becak beroperasi di DKI Jakarta oleh Gubernur Sutiyoso dengan alas hukum Perda No 11 Tahun 1988 tentang Ketertiban Umum. Kebijakan ini digugat oleh sejumlah LSM yakni LBH Jakarta, ELSAM dan LBH Apik sebagai kuasa 5000 penarik becak pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Putusan

¹⁸ A Patra M Zen, Op.cit., hal.38.

¹⁹ Lihat R Muhammad Mihradi, "Masih Perlukan Konstitusi", Opini, Harian *Kompas*, Jumat 27 Februari 2004, hal.5.

Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, 31 Juli 2000, mengabulkan gugatan sebagian yakni becak boleh beroperasi kembali di pemukiman penduduk, pasar dan jalan protokol. Sayangnya, di tingkat pengadilan tinggi, putusan ini dianulir. Alasan gugatan yang dilakukan oleh pihak LSM itu sendiri didasarkan pada perbuatan melawan hukum yakni Pasal 1365 KUH Perdata yang diperinci ketentuan hukum yang dilanggar oleh Pemerintah DKI Jakarta yakni prinsip asas-asas umum pemerintahan yang baik, ketentuan Pancasila, UUD 1945 Pasal 27 ayat (2) (hak atas pekerjaan) hingga UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM – Pasal 9, 17, 33, 36, 38 dan Pasal 71. Kasus di atas memberikan kemungkinan sekaligus harapan untuk dilakukan gugatan hukum guna menuntut pemenuhan hak ekosob sebagai bentuk perlindungan hukum.²⁰

Mengingat Indonesia telah meratifikasi Kovenan Internasional tentang Hak Ekosob dan dalam waktu dua tahun harus segera melaporkan upaya-upaya apa saja yang telah dilakukan pemerintah maka perlu dilakukan sejumlah langkah. *Pertama*, negara harus aktif menyusun rencana atau program sebagai salah satu bentuk kewajiban positif (*positive obligation*). Berikutnya, *kedua*, melaksanakan rencana ini melalui program-program yang telah dijadwalkan. Selain adanya rencana yang hendak dilaksanakan, sebagai salah satu indikator resminya, pelaksanaan kewajiban negara diukur berdasarkan indikator hasil dan indikator proses.²¹ Hal inilah yang dirasakan masih lemah dilakukan oleh pemerintah. Dengan terbitnya Keppres No 40 Tahun 2004 tentang Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia Tahun 2004-2009 di mana di dalam salah satu pasalnya menetapkan adanya Panitia Nasional RAN-HAM yang bertugas antara lain melakukan persiapan harmonisasi peraturan

²⁰ Kasus dikutip dari A Patra M Zen, Op.cit., hal.43.

²¹ Hendaridi, “57 Tahun Deklarasi Universal HAM”, Opini, Harian *Kompas*, 9 Desember 2005, hal.7.

perundang-undangan dan melakukan pemantauan, evaluasi dan pelaporan, maka institusi ini dapat dijadikan instrumen untuk menguatkan pemenuhan hak ekosob. Dengan demikian, di masa datang, diharapkan hak ekosob dapat terealisasi sesuai dengan apa yang ditentukan di dalam berbagai ketentuan internasional dan nasional.

Tentu saja di dalam praktik, sebagaimana dipaparkan sebelumnya, banyak tantangan bagi pemenuhan hak ekosob, seperti masih menjamurnya korupsi, penggusuran atas nama ketertiban dan tidak maksimalnya pelayanan publik, khususnya pada pelayanan dasar seperti pada pendidikan dan kesehatan. Untuk itu, perlu penguatan masyarakat sipil (*civil society*). Penguatan masyarakat sipil dapat dilakukan di antaranya dengan pendidikan politik kritis yang memberikan pencerahan bagi kesadaran hak dan kewajiban sebagai warga. Pada akhirnya, hasil akhir yang diharapkan dari pendidikan model tersebut adalah terbentuknya masyarakat sipil yang mampu melakukan kontrol terhadap ruang politik riil atas berbagai pengambilan keputusan strategis negara. Masyarakat sipil model demikian diharapkan dapat turut mengawal proses-proses pemenuhan hak ekosob.



PEMENUHAN HAK EKOSOB SEBAGAI TANGGUNG JAWAB NEGARA

Oleh Mimin Rukmini

A. Pengantar

Ada masa di mana masyarakat Indonesia dipaksa harus menerima doktrin, bahwa kemajuan pembangunan — termasuk infrastruktur di daerahnya — ditentukan oleh parpol mana yang mereka pilih ketika pemilu. Lalu menjadi tak aneh, kalau ada daerah-daerah yang selalu mendapat prioritas pembangunan, baik infrastruktur jalan maupun jatah pengangkatan PNS, karena telah berhasil memunculkan parpol berkuasa sebagai pemenang di daerahnya. Sementara daerah lainnya yang tidak memenangkan parpol berkuasa menjadi daerah tertinggal dalam pembangunan. Begitulah pemahaman diskriminatif tentang penerima manfaat pembangunan negara, yang terjadi beberapa dasawarsa lalu ketika jumlah peserta pemilu hanya tiga kontestan.

Saat ini, tentu saja, kebijakan pembangunan yang diskriminatif harus disingkirkan. Rezim pemerintah yang berkuasa merupakan representasi negara yang harus melindungi dan

menyejahterakan semua warganya secara adil sebagaimana amanat konstitusi. Singkatnya, warga negara harus dilindungi dalam hal pemenuhan hak atas pangan, hak atas kesehatan, hak atas pendidikan, hak atas rumah dan hak-hak lainnya sebagai manusia yang bermartabat. Pemenuhan hak-hak yang merupakan bagian dari hak ekonomi, sosial dan budaya (ekosob) tadi oleh negara makin kuat dasar hukumnya setelah Indonesia meratifikasi Kovenan Internasional tentang Hak Ekosob, 28 Oktober 2005 melalui UU No 11 Tahun 2005. Dengan meratifikasi kovenan tadi, Indonesia harus melakukan proses harmonisasi, internalisasi dan implementasi isi kovenan dalam peraturan perundangan yang ada dan akan dibuat serta mewujudkan pemenuhan hak ekosob kepada semua warga negara.

Gambaran singkat tentang isi Kovenan Internasional tentang Hak Ekosob bisa dilihat berdasarkan topik utama sebagai berikut:

1. Bagian I, memuat hak setiap penduduk untuk menentukan nasib sendiri dalam hal status politik yang bebas serta pembangunan ekonomi, sosial dan budaya.
2. Bagian II, memuat kewajiban atau obligasi negara pihak untuk melakukan semua langkah yang diperlukan dengan berdasar pada sumber daya yang ada untuk mengimplementasikan kovenan dengan cara-cara yang efektif, termasuk mengadopsi kebijakan yang diperlukan.
3. Bagian III, memuat jaminan hak-hak warga negara:
 1. hak atas pekerjaan;
 2. hak mendapatkan program-program pelatihan teknis dan vokasional;
 3. hak untuk mendapatkan kenyamanan dan kondisi kerja yang baik;
 4. hak untuk membentuk serikat buruh;
 5. hak untuk menikmati jaminan sosial, termasuk asuransi sosial;

6. hak untuk menikmati perlindungan pada saat dan setelah melahirkan;
 7. hak atas standar hidup yang layak termasuk pangan, sandang, pakaian, dan perumahan;
 8. hak untuk terbebas dari kelaparan;
 9. hak untuk menikmati standar kesehatan fisik dan mental yang tinggi;
 10. hak atas pendidikan, termasuk pendidikan dasar secara cuma-cuma;
 11. hak untuk berperan serta dalam kehidupan budaya dan menikmati keuntungan dari kemajuan ilmu pengetahuan dan aplikasinya.
4. Bagian IV, memuat obligasi atau kewajiban Negara Pihak yang telah meratifikasi kovenan untuk melaporkan kemajuan-kemajuan yang telah dicapai dalam pemenuhan hak Ekosob ke Sekretaris Jenderal PBB dan juga ke Dewan Ekosob.
 5. Bagian V, memuat ratifikasi negara pihak.¹

Secara prosedural, proses ratifikasi kovenan oleh Indonesia sudah mencapai beberapa tahap, seperti di bawah ini:

1. Indonesia mengesahkan/meratifikasi Kovenan Internasional tentang Hak Ekosob melalui UU No 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, tanggal 28 Oktober 2005.
2. Indonesia menyampaikan piagam pengesahan Kovenan Internasional tentang Hak Ekosob kepada Sekjen PBB (sesuai hukum internasional), tanggal 23 Februari 2006.
3. Sesuai pemberitahuan (*instrument of notification*) Sekjen PBB, Kovenan Internasional tentang Hak Ekosob berlaku di Indonesia mulai tiga bulan setelah piagam ratifikasi diterima Sekjen PBB, tepatnya tanggal 23 Mei 2006.

¹ Lihat Zein, A. Patra M., *Tak Ada Hak Asasi yang Diberi*, 2005, YLBHI.

4. Pelaksanaan Kovenan Internasional tentang Hak Ekosob oleh Indonesia akan dilaporkan kepada Sekjen PBB yang selanjutnya dibahas Komite Ekosob yang mengawasi pelaksanaan kovenan, tanggal 23 Mei 2008.

B. Hak Pendidikan dan Hak Kesehatan

Dua komponen dari hak ekosob adalah hak pendidikan dan hak kesehatan yang merupakan kebutuhan sangat vital bagi manusia sebagai basis untuk menikmati hak-hak dasar lainnya.

Tujuan mendasar pendidikan, seperti yang dinyatakan dalam *Universal Declaration of Human Rights*, adalah membangun manusia seutuhnya dan memperkuat hak asasi manusia. Pernyataan hak senada juga terdapat pada beberapa instrumen internasional lainnya, seperti *Convention on the Rights of the Child* (1989), *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* (1965), dan *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (1979).

Secara rinci, berikut pernyataan Pasal 13 dan 14 mengenai hak pendidikan dalam Kovenan Internasional tentang Hak Ekosob:

Hak Pendidikan: Pasal 13

1. Negara-negara Pihak pada Kovenan ini mengakui hak setiap orang atas pendidikan. Mereka setuju bahwa pendidikan harus diarahkan pada pengembangan kepribadian manusia seutuhnya dan kesadaran atas harkat dan martabatnya dan harus memperkuat penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan yang mendasar. Mereka selanjutnya setuju bahwa pendidikan harus membuat semua orang untuk berpartisipasi secara efektif dalam suatu masyarakat yang bebas, memajukan rasa saling pengertian, toleransi dan persahabatan di antara semua bangsa dan ras, kelompok etnik atau agama,

dan memajukan kegiatan-kegiatan Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk memelihara perdamaian.

2. Untuk mengupayakan realisasi hak itu secara penuh, Negara-negara Pihak pada Kovenan ini mengakui bahwa:
 - (a) Pendidikan dasar harus diwajibkan dan tersedia secara cuma-cuma bagi semua orang;
 - (b) Pendidikan lanjutan dalam berbagai bentuknya, termasuk pendidikan teknik dan kejuruan tingkat menengah, harus tersedia secara umum dan terbuka bagi semua orang dengan segala cara yang layak dan khususnya dengan menerapkan pendidikan cuma-cuma secara bertahap;
 - (c) 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;
 - (d) Pendidikan dasar harus sedapat mungkin didorong atau diintensifkan bagi orang-orang yang belum pernah menerima atau menyelesaikan keseluruhan periode pendidikan dasar mereka;
 - (e) 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.
3. Negara-negara Pihak pada Kovenan ini berjanji untuk menghormati kebebasan orang tua dan, apabila dimungkinkan para wali yang sah, untuk memilih sekolah bagi anak-anak mereka, yang bukan didirikan oleh instansi pemerintah, yang memenuhi standar minimal pendidikan yang ditetapkan atau disetujui oleh negara dan untuk menjamin pendidikan agama dan budi pekerti anak-anak mereka sesuai dengan keyakinan mereka.
4. Tidak ada satu bagian pun dalam pasal ini yang dapat ditafsirkan mengganggu kebebasan individu, dan badan-badan untuk

mendirikan dan mengatur lembaga-lembaga pendidikan, asalkan selalu memenuhi prinsip-prinsip yang tercantum dalam ayat 1 pasal ini dan dengan syarat bahwa pendidikan yang diberikan dalam lembaga-lembaga itu memenuhi standar minimal yang ditetapkan oleh Negara.

Hak Pendidikan: Pasal 14

Negara Pihak pada Kovenan ini yang pada saat menjadi pihak belum mampu menyelenggarakan wajib belajar pendidikan dasar dengan cuma-cuma di wilayah perkotaan atau wilayah-wilayah lain di bawah yurisdiksinya, berjanji dalam waktu dua tahun untuk menyusun dan mengesahkan suatu rencana aksi terinci yang di dalamnya akan diatur implementasi prinsip wajib belajar pendidikan dasar dengan cuma-cuma bagi semua dalam suatu jangka waktu tertentu yang wajar.

Standar pemenuhan hak kesehatan dinyatakan dalam kalimat "*the highest attainable standard of health*" atau 'pencapaian tertinggi standar kesehatan'. Di dalam Komentar Umum (*General Comment*), dinyatakan bahwa kondisi tadi mencakup kondisi biologi dan sosial ekonomi seseorang, maupun ketersediaan sumber daya negara. Ini berarti bahwa kesehatan yang baik tidak dapat dijamin hanya oleh negara dan negara juga tidak mungkin dapat menyediakan perlindungan terhadap semua penyebab penyakit yang mungkin diderita seseorang. Di luar kemampuan pemerintah, ada aspek-aspek lain yang berpengaruh, antara lain seperti faktor genetis, pola hidup tidak sehat. Konsekuensinya adalah, hak terhadap kesehatan harus dipahami sebagai hak untuk menikmati beragam fasilitas, barang dan jasa yang diperlukan untuk mewujudkan pemenuhan standar tertinggi kesehatan.²

² Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Twenty-second session, Geneva, 25 April-12 May 2000, E/C.12/2000/4, CESCR.

Secara rinci, berikut pernyataan Pasal 12 mengenai hak kesehatan dalam Kovenan Internasional tentang Hak Ekosob:

Hak Kesehatan: Pasal 12

1. Negara-negara Pihak pada Kovenan ini mengakui hak setiap orang untuk mengenyam standar kesehatan fisik dan mental yang tertinggi.
2. Langkah-langkah yang akan diambil Negara-negara Pihak pada Kovenan ini guna mencapai realisasi sepenuhnya hak ini, di antaranya termasuk:
 - (a) Ketentuan untuk menurunkan tingkat kematian bayi saat kelahiran dan kematian bayi serta perkembangan anak secara sehat;
 - (b) Perbaikan semua aspek kebersihan lingkungan dan industri;
 - (c) Pencegahan, pengobatan dan pengendalian epidemi, endemi, penyakit yang timbul di lingkungan kerja dan penyakit-penyakit lainnya;
 - (d) Penciptaan kondisi-kondisi yang akan menjamin semua pelayanan dan perhatian medis di kala sakit.

Instrumen kovenan dan berbagai instrumen internasional hak asasi lainnya dijabarkan melalui berbagai tahapan dalam forum-forum internasional. Dua bentuk nyatanya yaitu: *Human Development Index* atau Indeks Pembangunan Manusia dan *Millennium Development Goals* (MDGs). HDI atau Indeks Pembangunan Manusia adalah instrumen yang dikembangkan oleh UNDP, yang mengukur tingkat kemajuan perkembangan manusia suatu negara atau daerah, terdiri dari indeks pengetahuan, indeks kesehatan dan indeks ekonomi. Sementara MDGs adalah konsensus global yang disepakati pada akhir abad ke-20, yang menyatakan delapan target pencapaian pembangunan milenium tahun 2015, yang empat di antaranya adalah

target pendidikan dan kesehatan: (1) Mencapai pendidikan dasar universal; (2) Mengurangi kematian balita; (3) Meningkatkan kesehatan ibu; dan (4) Memerangi HIV/AIDS, malaria dan penyakit lainnya.

Karena luasnya spektrum hak pendidikan dan hak kesehatan, maka diperlukan fokus atas standar yang ada. Mengikuti kecenderungan prioritas global maupun prioritas yang diambil oleh Indonesia, maka hak pendidikan fokus pada tujuan wajib belajar pendidikan dasar, sedangkan hak kesehatan fokus pada tujuan pelayanan kesehatan dasar.

Pada *World Education Forum* yang diselenggarakan di Dakar, April 2000, sebanyak 160 negara menyepakati sebuah komitmen menyangkut pendidikan, yang disebut dengan Kerangka Aksi Dakar. Berikut Enam Tujuan Dakar:

1. Meningkatkan dan memajukan pendidikan usia dini khususnya bagi anak yang rentan dan kurang beruntung.
2. Memastikan di tahun 2015 semua anak, khususnya perempuan, anak yang berada dalam keadaan sulit dan mereka yang berasal dari etnis minoritas, memiliki akses dan menyelesaikan wajib belajar yang bebas biaya dan bermutu baik.
3. Memastikan kebutuhan belajar semua pemuda dan orang dewasa dipenuhi melalui akses ke program keterampilan hidup dan pembelajaran yang tepat.
4. Mencapai kemajuan 50 persen di tingkat keaksaraan dewasa di tahun 2015, khususnya bagi perempuan dan akses setara pada pendidikan dasar dan berkesinambungan untuk semua orang dewasa.
5. Menghapus disparitas gender pada pendidikan dasar dan menengah di tahun 2005 dan meraih kesetaraan gender di tahun 2015, dengan fokus memastikan akses penuh dan setara dan pencapaian pendidikan dasar bagi perempuan.

6. Meningkatkan semua aspek mutu pendidikan dan menjamin semuanya baik, sehingga hasil pembelajaran yang dapat dikenali dan diukur bisa dicapai oleh semua, khususnya kemampuan membaca aksara dan angka dan keterampilan hidup yang penting.³

Pengukuran kemajuan pemenuhan hak pendidikan dan hak kesehatan pertama-tama dapat dianalisis dari berbagai statistik yang terkait dan umumnya tersedia dengan baik. Untuk bidang pendidikan misalnya, dalam kerangka Pendidikan Untuk Semua (PUS – EFA), dua dari tiga target EFA adalah target yang dapat dimonitor secara kuantitatif, yaitu: pendidikan dasar (*universal primary education*) dan tingkat buta aksara (*illiteracy*).

Akan tetapi ada kebutuhan untuk melihat lebih jauh dari sekadar angka-angka statistik. Indikasi tentang keterbatasan kemampuan statistik dalam memotret pemenuhan hak dinyatakan dalam rekomendasi laporan *Special Rapporteur* Komisi Ekosob PBB Tahun 2000. Data statistik umumnya masih bersifat standar sehingga tidak mampu memperlihatkan pemenuhan dari sisi persepsi hak asasi. Sebagai ilustrasi, bila monitoring pendidikan melihat statistik angka partisipasi sekolah dari sisi berapa anak yang berada di sekolah, maka monitoring hak pendidikan melihat berapa anak yang seharusnya berada di sekolah.

C. Indikator Pemenuhan Hak Pendidikan dan Hak Kesehatan

Untuk mengukur sejauh mana negara telah memenuhi hak pendidikan dan hak kesehatan warga negaranya, maka baik hak pendidikan maupun hak kesehatan mempunyai empat indikator. Pelapor khusus Komisi Ekosob Katarina Tomasevski

³ The Dakar Framework for Action, Education for All: Meeting Our Collective Commitments adopted by the World Education Forum (Dakar, Senegal, 26 –28 April 2000), Paris, UNESCO, 2000.

memakai konsep 4-A untuk mengukur pemenuhan hak pendidikan, yaitu: *Availability* (Ketersediaan), *Accessibility* (Keterjangkauan), *Acceptability* (Keberterimaan) dan *Adaptability* (Kebersesuaian). Sementara itu indikator pemenuhan hak kesehatan berbeda pada indikator keempatnya yakni *Quality* (Kualitas).

Keempat indikator pemenuhan hak pendidikan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Ketersediaan

Seluruh perjanjian utama internasional menegaskan pendidikan dasar yang tanpa biaya dan wajib, termasuk Deklarasi Universal HAM dan Konvensi Hak-hak Anak. Penegasan ini didasarkan prinsip bahwa terdapat korelasi yang erat antara rendahnya tingkat pendidikan dan tingkat kemiskinan, baik dalam konteks perorangan maupun masyarakat. Menyangkut kemampuan finansial negara yang saling berbeda, perjanjian-perjanjian tadi memberikan peluang agar perwujudannya dilakukan progresif melalui komitmen pemerintah. Untuk penjaminan pendidikan tanpa biaya dan wajib belajar yang bermutu tersedia bagi seluruh anak, pemerintah diharuskan mempertimbangkan hak kebebasan orangtua untuk memilihkan pendidikan anak mereka. Hal ini memungkinkan adanya sekolah yang dibiayai negara dan swasta, dan juga melibatkan pemerintah untuk mengungkapkan isu-isu lain, termasuk kemungkinan pendidikan di rumah, peranan sekolah agama, dan penanganan hak-hak penduduk pribumi, khususnya terkait dengan bahasa pengantar.

2. Keterjangkauan

Kerangka Kerja Dakar menekankan penghapusan segala bentuk diskriminasi dan memprioritaskan anak-anak dengan kondisi khusus/eksklusif, lemah, marjinal dan atau

berkelainan. Beberapa tahun terakhir terjadi peningkatan pelanggaran diskriminasi sebagaimana diatur dalam perjanjian internasional sehingga kelompok tertentu dan suku minoritas memperoleh perhatian yang lebih.

3. Keberterimaan

Kerangka Kerja Aksi Dakar menekankan kebutuhan untuk penjaminan mutu dan relevansi terhadap pengalaman belajar untuk siswa sesegera mungkin. Adanya penjaminan bahwa silabus, kurikulum dan bahasa pengantar sejalan dengan kebutuhan dan kemampuan peserta didik. Pencapaian pendidikan yang dapat diterima juga mensyaratkan pentingnya perhatian yang memungkinkan lulusan dapat memasuki dunia kerja.

4. Kebersesuaian

Hasil lain dari upaya mengintegrasikan pendidikan dengan perspektif HAM adalah sistem persekolahan perlu menyesuaikan diri dengan berbagai kebutuhan individu peserta didik dan bukan sebaliknya, mengharapkan peserta didik menyesuaikan diri dengan silabus yang sudah ada atau mengatur diri sesuai fasilitas yang sudah tersedia. Perspektif HAM mendorong pemerintah untuk mempertimbangkan peran vital pendidikan yang mentransformasi nilai-nilai inti dari satu generasi ke generasi berikutnya, dan untuk menghapuskan kemiskinan, rasialisme, ketidaktoleranan terhadap agama tertentu dan alasan-alasan lain yang menyebabkan ketidakharmonisan sosial.

Berdasarkan keempat indikator pemenuhan hak pendidikan tersebut, Katarina Tomasevski menunjukkan contoh-contoh bagaimana memantau pendidikan berbasis HAM, seperti tabel di bawah ini:

Tabel 2.1**Contoh-contoh Terbaik dalam Memantau Pendidikan Berbasis HAM⁴**

Aspek	Masalah Pokok	Contoh yang Baik
Ketersediaan	1. Keseimbangan antara alokasi anggaran dan kewajiban HAM 2. Keserasian antara penyediaan pendidikan (pendidikan formal, swasta, dan luar sekolah) dan anak-anak usia sekolah 3. Profesi pengajaran	1. Alokasi anggaran didasarkan pada perkiraan biaya pendidikan berkualitas untuk semua kewajiban, ditambah dengan perbaikan HAM dan pelanggaran 2. Mengidentifikasi hambatan dan ukuran untuk mengatasinya 3. Pengamatan HAM dan standar hukum tenaga kerja untuk guru
Keterjangkauan	4. Pemantauan anak-anak di luar sekolah secara terus-menerus dan mengidentifikasi alasan mengapa tidak masuk sekolah 5. Mengidentifikasi semua hambatan menamatkan pendidikan wajib bagi anak-anak	4. Ukuran-ukuran yang menjamin anak-anak di luar jangkauan dapat masuk sekolah, atau menyediakan pendidikan di tempat mereka berada 5. Strategi menyeluruh untuk penghilangan semua hambatan (secara hukum, administrasi, keuangan, dsb)
Keberesuaian	6. Menentukan spesifikasi dari standar kualitas 7. Pengajaran berdasarkan HAM 8. Penghilangan semua hambatan dalam belajar	6. Pengawasan semua lembaga pendidikan untuk menjamin penyesuaian dengan standar-standar kualitas 7. Pengawasan HAM dalam hal materi kurikulum, buku teks, metode pengajaran, disiplin dan sebagainya 8. Penyesuaian bahasa, agama, tempat asal/lahir, kecacatan, keluarga, lingkungan, kesehatan, status dan sebagainya

⁴ Diadaptasi dari *Pendidikan Berbasis Hak Asasi*, Katarina Tomasevski, UNESCO, 2005, hal. 57.

Keber- terimaan	9. Penyesuaian hak-hak sesuai umur. 10. Membentuk pendidikan untuk menegakkan semua HAM	9. Pendekatan hak-hak anak kepada semua aspek HAM disesuaikan dengan usia (pendidikan, kerja, kawin dan sebagainya) 10. Penilaian dampak HAM (pengangguran lulusan sekolah, tidak masuk jangkauan sosial dan ekonomi, kesamaan gender, pencegahan konflik, dsb.)
--------------------	--	---

Sementara itu, empat indikator pemenuhan hak kesehatan berdasarkan Komentar Umum No 14 Hak atas Standar Kesehatan Tertinggi yang Dapat Dijangkau dari Komite Hak Ekosob poin 12 adalah sebagai berikut:

1. Ketersediaan

Pelaksanaan fungsi kesehatan publik dan fasilitas pelayanan kesehatan, barang dan jasa-jasa kesehatan, juga program-program, harus tersedia dalam kuantitas yang cukup di suatu negara. Namun begitu, masalah kecukupan ini bergantung pada banyak faktor, termasuk tingkat pembangunan negara. Cakupannya menyangkut faktor-faktor tertentu yang berpengaruh terhadap kesehatan, seperti air minum yang sehat, sanitasi yang memadai, rumah sakit, klinik dan fasilitas lainnya terkait bidang kesehatan.

2. Keterjangkauan

Fasilitas kesehatan, barang dan jasa, harus dapat diakses oleh tiap orang tanpa diskriminasi dalam yuridiksi negara. Empat dimensi keterjangkauan yang saling terkait adalah:

1. Tidak diskriminatif, yaitu fasilitas kesehatan, barang dan jasa, harus dapat dijangkau semua orang, terutama masyarakat marjinal atau yang tidak terlindungi hukum

dan dalam kehidupan nyata, tanpa diskriminasi dengan dasar apa pun;

2. Keterjangkauan fisik, yaitu fasilitas kesehatan, barang dan jasa, harus terjangkau secara fisik yang aman bagi semua, terutama bagi kelompok rentan atau marjinal. Misalnya etnis minoritas atau masyarakat terasing, perempuan, anak-anak, penyandang cacat dan penderita HIV/AIDS;
3. Keterjangkauan ekonomi (*affordability*), yaitu fasilitas kesehatan, barang dan jasa, harus dapat terjangkau secara ekonomi (*affordable*) bagi semua. Pembayaran pelayanan kesehatan harus berdasarkan prinsip kesamaan, memastikan pelayanan publik maupun privat terjangkau oleh semua, termasuk yang tidak beruntung secara sosial;
4. Keterjangkauan informasi, yaitu mencakup hak untuk mencari dan menerima atau membagi informasi dan ide mengenai masalah-masalah kesehatan.

3. Keberterimaan

Fasilitas kesehatan, barang dan jasa, harus diterima oleh etika medis dan sesuai secara budaya. Misalnya menghormati kebudayaan individu, kaum minoritas, kelompok dan masyarakat, sensitif gender dan persyaratan siklus hidup. Juga dirancang penghormatan kerahasiaan status kesehatan dan peningkatan status kesehatan bagi yang memerlukan.

4. Kualitas

Fasilitas kesehatan, barang dan jasa, harus secara ilmiah dan medis sesuai serta dalam kualitas baik. Hal ini mensyaratkan, antara lain, petugas yang secara medis mampu, obat-obatan dan perlengkapan rumah sakit yang secara ilmiah diakui dan tidak kadaluarsa, air minum aman dan dapat diminum serta sanitasi yang memadai.

D. Catatan Penutup

Paparan singkat mengenai apa yang telah dan harus dilakukan Indonesia untuk memenuhi kewajiban sebagai negara yang telah meratifikasi Kovenan Internasional tentang Hak Ekosob di atas menunjukkan masih panjangnya perjalanan Indonesia dalam memenuhi kewajibannya kepada rakyat. Gambaran ini tentunya membawa harapan sekaligus rasa was-was oleh karena *political goodwill* negara yang tertuang dalam bentuk kebijakanlah yang akan menentukan apakah implementasi hak ekosob akan bernasib baik atau sebaliknya di masa-masa mendatang.

Proses ratifikasi yang telah dilakukan Indonesia menegaskan posisinya sebagai Negara Pihak yang dituntut menghormati, menjamin dan memenuhi hak ekosob warganya. Materi bab ini yang menguraikan berbagai indikator pemenuhan hak ekosob, khususnya hak pendidikan dan hak kesehatan, bisa menjadi acuan untuk mengukur perkembangan pemenuhan hak ekosob di Indonesia.

Harus diakui, banyak hal yang telah dilakukan negara untuk memenuhi hak ekosob warga melalui proses pembangunan sejak Indonesia berdiri. Sayangnya, pembangunan selama ini belum mengacu pada standar pemenuhan hak ekosob. Sejarah mencatat, proses pembangunan Indonesia lebih mengacu pada pertumbuhan ekonomi, di mana pemerataan hasil pembangunan tidak didesain secara sadar, namun diserahkan kepada mekanisme pasar.

Namun, dengan semakin membaiknya iklim demokrasi di Indonesia — yang ditandai kebebasan politik dan pers — proses pemenuhan hak ekosob dapat dilakukan negara secara progresif. Proses yang tentunya harus didukung dan dikontrol oleh masyarakat sipil yang kuat dan pers yang berpihak kepada upaya pembangunan yang menjamin pemenuhan hak ekosob warga.



POTRET PEMENUHAN HAK EKOSOB DI PROVINSI BANTEN, KOTA SEMARANG DAN KABUPATEN GRESIK

Oleh Tim Peneliti Ekosob PATTIRO

A. Situasi Pemenuhan Hak Ekosob di Indonesia

Seiring usia kemerdekaan Indonesia yang terus bertambah, proses pembangunan untuk memenuhi hak ekosob warga terus berjalan. Namun, sampai usia kemerdekaan melebihi 60 tahun, situasi pemenuhan hak ekosob warga masih jauh dari memadai. Secara nasional, Indonesia mengalami kasus gizi buruk dan busung lapar di beberapa daerah, wabah bermacam penyakit, tidak adanya tenaga medis di banyak daerah terpencil, pengangguran yang masih tinggi, pencapaian wajib belajar yang terkendala kemiskinan, banyaknya gedung sekolah yang rusak atau rusak berat, anggaran pendidikan yang belum memenuhi amanat konstitusi sebesar 20 persen dari APBN, dan sulitnya sebagian warga memenuhi kebutuhan perumahan akibat kemiskinan.

Untuk mengetahui gambaran situasi pemenuhan hak ekosob di Indonesia, Pusat Telaah dan Informasi Regional (PATTIRO) bekerja sama dengan Uni Eropa pada 2006 melakukan penelitian kualitatif dengan beberapa pembatasan dalam hal tema hak ekosob dan daerah penelitian. Tema hak ekosob yang diteliti adalah hak atas pendidikan dan hak atas kesehatan. Daerah penelitian meliputi Provinsi Banten, Kota Semarang dan Kabupaten Gresik. Pemilihan ketiga lokasi ini dengan pertimbangan ketiganya secara umum dapat mewakili gambaran pemenuhan hak atas pendidikan dan hak atas kesehatan di Pulau Jawa. Penentuan daerah sampel penelitian ditetapkan 30 persen dari seluruh kecamatan yang ada di masing-masing daerah tersebut, di mana sebelumnya dilakukan pemetaan ke dalam tiga wilayah yang masyarakatnya mempunyai perbedaan karakteristik, ekonomi, sosial dan budaya. Dari sejumlah kecamatan terpilih tersebut kemudian ditetapkan 25 persen desa yang akan dijadikan lokasi penelitian. Pemilihan desa/kelurahan di setiap kecamatan ditentukan dengan menggunakan metode acak dengan kelipatan antara 1-3, 1-4, dan 1-5 berdasarkan urutan yang terdapat dalam peta setempat.

Penelitian kualitatif yang berlangsung lima bulan ini bersifat riset aksi, yakni riset yang tidak semata-mata mempertimbangkan aspek ilmiah, tapi juga manfaat riset. Yakni, menghasilkan temuan tentang situasi pemenuhan hak pendidikan dan kesehatan yang dapat digunakan untuk advokasi yang kemudian diharapkan dapat melahirkan kebijakan publik daerah—seperti peraturan daerah atau SK bupati/gubernur/wali kota—yang menjamin pemenuhan hak pendidikan dan hak kesehatan masyarakat, termasuk jaminan pendidikan dan pelayanan kesehatan cuma-cuma untuk warga yang miskin.

Data primer diperoleh dengan menggunakan metode wawancara mendalam (*depth interview*), observasi (*observation*) dan diskusi terfokus (*Focus Group Discussion*). Jenis data kualitatif

dan metode pengumpulan data di atas menjadi pilihan terutama karena salah satu tujuan penelitian adalah menangkap persepsi dari masyarakat secara mendalam mengenai pendidikan dan kesehatan sebagai bagian dari hak asasi manusia. Meskipun demikian, untuk menyajikan gambaran awal dan sebagai pembanding mengenai situasi pemenuhan kedua hak tadi, dilakukan pula pengumpulan data sekunder berupa data statistik terkait bidang pendidikan dan kesehatan, baik yang berasal dari publikasi Badan Pusat Statistik maupun publikasi yang bersumber regional, nasional maupun internasional. Data sekunder lain adalah dokumen kebijakan pemerintah dari tingkat pusat dan terutama dari tiga daerah penelitian. Terhadap dokumen tersebut dilakukan analisis isi (*content analysis*) untuk mengetahui situasi kebijakan pendidikan dan kesehatan yang mendukung dan menghambat hak-hak masyarakat. Dokumen yang dimaksud dapat berupa data APBD, Renstrada, RPJP, RPJM, Perda, SK bupati maupun dinas.

Informan sebagai sumber informasi utama adalah masyarakat miskin (basis). Informasi juga didapatkan dari pihak lain sebagai pembanding, yaitu: aparat desa untuk menggali informasi seputar situasi desa setempat, sebagian LSM dan tokoh masyarakat di simpul kecamatan untuk mendapatkan gambaran permasalahan-permasalahan di wilayah sekitarnya, dan pejabat di lingkungan dinas terkait, maupun anggota DPRD.

Sesuai dengan ruang lingkup penelitian yang menitikberatkan pada realitas di masyarakat, maka penentuan informan dilakukan menggunakan metode *purposive sample*, dengan ketentuan pada setiap desa dipilih empat sampai lima responden yang berasal dari masyarakat miskin dan beberapa warga mampu sebagai pembanding. Penentuan informan dipandu dan didampingi aparat desa setempat. Penentuan informan juga mempertimbangkan keterwakilan gender, sehingga kuota informan perempuan minimal 35 persen dari seluruh informan yang diambil. Alasannya bahwa penelitian ini berupaya menggali

informasi mendalam tentang bagaimana situasi pelayanan pendidikan dan kesehatan sehari-hari yang notabene merupakan dunia yang dekat dengan kehidupan perempuan dan menjadi kepentingan mereka karena posisi sebagai ibu yang berkepentingan atas kualitas pendidikan dan kesehatan keluarga.

B. Persepsi Masyarakat mengenai Hak Pendidikan dan Hak Kesehatan

Berdasarkan hasil pengolahan data dan analisis data penelitian, persepsi masyarakat di tiga daerah mengenai situasi pemenuhan hak pendidikan dan hak kesehatan mengacu Kovenan Internasional tentang Hak Ekosob bisa disimpulkan sebagai berikut:

1. Pendidikan dan kesehatan sebagai hak atau komoditas

Pertanyaan kuncinya: pendidikan itu hak yang melekat dan harus dipenuhi oleh negara atau komoditas (ekonomi) yang digunakan untuk mencapai tujuan lain? Pendidikan sebagai tujuan (*ends*) atau sebagai alat (*means*)? Informan dari semua kalangan *stakeholders* terbelah melihat pendidikan di antara kedua kubu di atas. Namun, secara eksplisit atau implisit, mereka lebih cenderung memandang pendidikan sebagai alat (*means*) atau komoditas yang ada harganya (*price*). Ini jelas bernuansa sangat ekonomis. Yang menarik, bahkan masyarakat pun melihat seperti sama bahwa menganggap pendidikan adalah modal untuk anak-anaknya, sehingga mereka menganggap wajar kalau sebagian harga/biaya pendidikan disediakan sebagian oleh orangtua. Hampir tidak ditemui informan yang merujuk pada target pelayanan pendidikan cuma-cuma (total cuma-cuma).

2. Rendahnya tuntutan masyarakat atas capaian hak

Konsekuensi pandangan di atas membuat tuntutan warga/informan terhadap kewajiban negara relatif rendah.

Bahkan data BPS untuk sektor kesehatan yang menunjukkan indeks kepuasan memperlihatkan rata-rata masyarakat – walaupun masih punya banyak harapan perbaikan – relatif puas dengan capaian yang ada.

3. Pembiayaan pendidikan/kesehatan

Nyaris tidak ada informan (masyarakat) yang mengaitkan pemenuhan pendidikan dan kesehatan dengan pajak yang sudah dibayar masyarakat. Umumnya informan (masyarakat) melihat pemenuhan sebagai bagian dari kewajiban negara secara normatif, atau bahkan sebagian melihatnya sebagai ‘kebaikan negara’. Nyaris tidak ada kesadaran lebih jauh bahwa sebagai warga negara mereka sudah membayar pajak, karenanya menjadi kewajiban negara yang sudah menerima pendapatan untuk memenuhi hak warga.

4. Besaran anggaran

Tidak ada satu konsensus berapa sebenarnya alokasi besaran anggaran yang dianggap memadai untuk pendidikan atau kesehatan. Penilaian ‘cukup’, ‘sedang’, atau ‘kurang’, tidak didasarkan satu patokan yang jelas. Bahkan kalangan legislatif, eksekutif dan nyaris semua kalangan, menilai bahwa alokasi anggaran pendidikan dan kesehatan kurang. Tidak ada penjelasan berapa sebenarnya kapasitas anggaran, dan apakah memang memadai atau tidak untuk membiayai target optimal pendidikan dan kesehatan.

5. Tidak adanya indikator dan target pencapaian hak

Salah satu target yang eksplisit dicantumkan dalam kovenan yaitu pendidikan dasar cuma-cuma. Namun tidak muncul konsensus bersama di antara semua *stakeholders*, baik legislatif, eksekutif maupun masyarakat tentang hal itu. Juga tidak ada konsensus kapan target tersebut harus dicapai, meskipun secara jelas target ini sudah termaktub dalam

konstitusi. Pencapaian target tadi tidak menjadi komitmen yang lebih jelas dijabarkan atau menjadi kesadaran di antara para pengambil kebijakan. Hal ini karena dasar penilaian pemenuhan hak umumnya dilakukan informan secara subyektif, tidak mengacu pada suatu acuan yang jelas.

6. Progresivitas kinerja negara

Umumnya responden, khususnya dari kalangan legislatif, eksekutif dan LSM, menyoroti tidak adanya '*grand design*' pencapaian pemenuhan kedua hak. Kovenan menyatakan bahwa pemenuhan oleh negara bersifat progresif dan tergantung kemampuan, akan tetapi umumnya informan lebih condong menyimpulkan bahwa tidak ada rencana bagaimana pemenuhan akan dilakukan secara progresif. Ini terjadi sebagai kemungkinan tidak tersosialisasinya rencana-rencana pemerintah. Juga informan umumnya menyimpulkan bahwa kegagalan pemenuhan lebih disebabkan karena 'ketidakmauan' dibanding kendala 'ketidakmampuan' sumber daya misalnya.

7. Kegagalan pemenuhan sebagai tuntutan

Walaupun secara normatif umumnya informan menyepakati pemenuhan sebagai bagian dari kewajiban negara, namun tidak ada satu pihak pun yang memiliki kesadaran bahwa kegagalan tersebut dapat dijadikan tuntutan terhadap negara. Ini menunjukkan bahwa pemenuhan hak sebagian masih dilihat dari sudut pandang pemberian negara, dibanding hak yang memiliki kekuatan hukum.

C. Potret Pemenuhan Hak Pendidikan

1. Pencapaian Keaksaraan dan Wajib Belajar Pendidikan Dasar

Tabel 3.1

Tingkat Keaksaraan Indonesia

Tingkat Keaksaraan Indonesia		
	Pembanding (Negara Berkembang)	Indonesia (2002)
Tingkat aksara dewasa (>15 thn, %)		
1990	98	79,5
2000 – 2004	98,7	87,9
Penduduk (>15 th) buta aksara (000)		
1990		
2000 – 2004		15.400
Tingkat aksara anak (15-24 thn, %)		
1990	80,9	95
2000 – 2004	85	98
Anak buta aksara (15-24 thn, 000)		
1990		1.837
2000 – 2004		834

Tingkat aksara orang dewasa baik laki-laki maupun perempuan usia 15 ke atas di Indonesia relatif tinggi, yaitu 92 persen dan 83 persen, dengan total 87,9 persen (2002), dibanding dengan tingkat aksara rata-rata dunia sebesar 81,9 persen (laki-laki 86 persen dan perempuan 76 persen), akan tetapi masih lebih rendah dibanding Thailand, Malaysia, Filipina dan Vietnam.

Kerangka Kerja Dakar menuntut target berupa “mencapai peningkatan 50 persen keaksaraan orang dewasa, terutama wanita, pada tahun 2015”. Ini berarti target untuk Indonesia

seharusnya adalah pengurangan 5 persen buta aksara pada tahun 2015. Akan tetapi pemerintah merencanakan untuk mencapainya lebih cepat yaitu mengurangi angka buta aksara orang dewasa dari 10,12 persen tahun 2002 menjadi 5 persen tahun 2009, dengan meluncurkan program “Pergerakan Keaksaraan” pada tanggal 2 Desember 2004. Program ini bertujuan untuk mempromosikan pentingnya keaksaraan dan memperoleh komitmen kuat dari seluruh pelaku kebijakan dan masyarakat. Misi pencapaian 5 persen buta aksara pada tahun 2009 ini membutuhkan pengurangan angka buta aksara secara signifikan dari sekitar 15,4 juta orang tahun 2003 menjadi 8,23 juta orang pada tahun 2009.

Ini didasari pemikiran bahwa peningkatan angka keaksaraan orang dewasa adalah sebuah jalan untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia Indonesia, di mana secara internasional dapat diukur dari *human development index* (HDI). Walaupun HDI Indonesia telah meningkat dari 0,619 pada tahun 1990 menjadi 0,692 pada tahun 2002, namun itu masih lebih rendah jika dibandingkan dengan pencapaian negara lain, misalnya dibandingkan dengan negara-negara tetangga di Asia Tenggara. Dengan peningkatan angka keaksaraan orang dewasa menjadi 95 persen pada tahun 2009, HDI Indonesia akan meningkat secara signifikan.

Peningkatan angka keaksaraan di atas tidak terlepas dari program persekolahan, khususnya sekolah dasar. Dari tiga periode, yakni 1971-1980, 1980-1990 dan 1990-2003, angka keaksaraan telah meningkat secara signifikan pada tahun 1971-1980 dan 1980-1990. Peningkatan ini terkait dengan pelaksanaan instruksi presiden untuk program sekolah dasar, yang dimulai tahun 1973/1974— pada saat pemerintah memberikan fasilitas pendidikan dan infrastruktur berskala besar, di mana diikuti dengan Program Pendidikan Wajib Belajar enam Tahun pada tahun 1984. Pada tahun 1968 angka partisipasi sekolah dasar hanya 41,4 persen, sementara tahun 1973/1974 (akhir dari

Repelita I) telah meningkat menjadi 66,6 persen, dan tahun 1978/1979 (akhir dari Repelita II) – sejalan dengan pelaksanaan program bantuan presiden untuk sekolah dasar – angka tersebut meningkat menjadi 79,3 persen.

Tabel 3.2

Wajib Belajar Pendidikan Dasar Indonesia (2003)

Wajib Belajar Pendidikan Dasar Indonesia (2003)	
<i>Angka Partisipasi Sekolah</i>	<i>%</i>
7 – 12	96,42
13 – 15	81,01
16 – 18	50,97
19 – 24	11,71
<i>Angka Partisipasi Kasar (APK)</i>	
Sekolah Dasar	105,82
SLTP	81,09
SLTA	50,89
PT	10,84
<i>Angka Partisipasi Murni (APM)</i>	
Sekolah Dasar	92,55
SLTP	63,49
SLTA	40,56
PT	8,55
Rata-rata lama sekolah	7,09
<i>Jenjang pendidikan penduduk > 10 thn</i>	
Tidak/belum sekolah	8,5
Belum tamat SD	21,87
SD	33,42
SLTP	16,65
SLTA	16,17
PT	3,39

Merujuk pada indikator global pencapaian tujuan Pendidikan Untuk Semua (PUS), berupa Indeks Perkembangan PUS (EDI), Indonesia mencapai nilai 091210 pada tahun 2001, yaitu: 54 untuk partisipasi di SD, tingkat aksara orang dewasa 68, Indeks Persamaan Gender (GEI) 61, tingkat kehidupan (survival) sampai kelas 5 adalah 71.¹

Di **Gresik**, menurut catatan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gresik tahun 2005, Angka Partisipasi Murni (APM) untuk tingkat SD/MI sudah sangat tinggi (116,1 persen) atau selisih 6,1 persen dari standar pelayanan minimal (SPM). Namun APM ini justru menurun drastis seiring tingginya derajat pendidikan lanjutan. APM SMP/MTs hanya 50,6 persen atau minus 39,34 persen dari SPM. Bahkan pada level SMA/MA lebih dari separuh remaja yang seharusnya sekolah SMA/MA tersebut tidak lagi belajar di sekolah lanjutan.

Di **Semarang**, APK untuk jenjang pendidikan Sekolah Dasar (SD)/Madrasah Ibtidaiyah (MI) dari tahun ke tahun cenderung mengalami penurunan. Setelah mencapai angka 105,44 persen pada tahun 2000, APK jenjang pendidikan SD mengalami penurunan pada tahun 2001 menjadi 102,85 persen dan pada tahun 2002 menjadi 101,98 persen. Pada tahun 2003, APK untuk tingkat SD sempat mengalami peningkatan menjadi 103,22 persen, namun kembali menurun pada tahun 2004 menjadi sebesar 100,87 persen.

Di **Banten**, kondisi keaksaraan cukup memprihatinkan. Pada tahun 2004 terdapat sekitar 376.300 orang (5,28 persen) penduduk yang tidak mampu membaca dan menulis. Angka ini akan membesar jika ditambah dengan angka penduduk yang tidak dapat membaca dan menulis huruf lainnya menjadi 457.852

¹ EFA Global Monitoring Report, (2004), Paris: UNESCO Publishing.

orang (6,42 persen). Dibandingkan dengan tahun 2003, angka ini tidak mengalami penurunan yang signifikan yaitu hanya sekitar 2.336 orang saja. Masih banyaknya angka buta huruf di Banten menjadi salah satu indikator bahwa pembangunan pendidikan di Banten dianggap belum berhasil.

Di **Banten**, pada tahun 2004 tingkat pendidikan usia 10 tahun ke atas sebagian besar hanya sampai tamat sekolah dasar dan yang belum/tidak tamat SD/ sederajat sekitar 59,02 persen. Sedangkan yang telah menamatkan sekolah pada tingkat SLTP sebesar 17,53 persen dan yang telah menamatkan SLTA sebesar 19,73 persen. Untuk jenjang pendidikan tinggi kondisinya lebih rendah lagi yaitu hanya sebesar 3,71 persen. Kondisi ini sangat memprihatinkan meskipun isu pendidikan seringkali dikampanyekan sebagai prioritas utama pembangunan dari tahun ke tahun.

Pada tahun 2005, Angka Partisipasi Kasar (APK) untuk semua satuan pendidikan di Provinsi Banten lebih rendah dibandingkan angka nasional. APK SD/MI Provinsi Banten sebesar 111,02 persen, lebih rendah dibandingkan dengan angka nasional sebesar 115,13 persen, dengan selisih 4,11 persen. Dari enam kabupaten/kota di Provinsi Banten, tiga kabupaten/kota yang memiliki APK di atas angka provinsi, seperti Kota Cilegon dan Kota Tangerang memiliki APK di atas angka nasional, yaitu 121,53 persen dan 121,56 persen. Sedangkan tiga kabupaten lainnya mempunyai nilai APK di bawah angka provinsi dengan angka terendah sebesar 103,65 persen di Kabupaten Lebak. Sedangkan APK untuk tingkat SMP/MTs di Banten sebesar 72,02 persen atau lebih kecil dibandingkan dengan angka nasional sebesar 85,22 persen, dengan selisih 13,2 persen. Dari enam kabupaten/kota di Provinsi Banten, tiga kabupaten/kota yang memiliki APK di atas angka provinsi, seperti Kota Cilegon dan Kota Tangerang yang mempunyai APK di atas angka nasional yaitu 111,71 persen dan 104,54 persen. Sedangkan tiga kabupaten lainnya mempunyai APK di bawah angka provinsi dengan nilai terendah sebesar 45,14 persen di Kabupaten Lebak.

Selanjutnya, APK tingkat SMA/SMK/MA tahun 2005 sebesar 42,06 persen atau lebih kecil dibandingkan dengan angka nasional sebesar 52,2 persen, dengan selisih 10,14 persen. Dari enam kabupaten/kota di Provinsi Banten, tiga kabupaten/kota yang memiliki APK di atas angka provinsi seperti Kota Cilegon dan Kota Tangerang, memiliki APK lebih besar daripada angka nasional, yaitu 86,64 persen dan 89,44 persen. Sedangkan tiga kabupaten lainnya mempunyai nilai APK di bawah angka provinsi dengan angka terkecil sebesar 20,4 persen di Kabupaten Lebak.²

2. Pelayanan Publik

a. Ketersediaan

Tabel 3.3

Ketersediaan Sarana/Prasarana Pendidikan di Indonesia (2003)

Jumlah sekolah (negeri dan swasta)		
SD		148.516
SLTP		20.842
SLTA		12.307
PT		1.891
Rasio murid – guru (PAGU)		
SD		22
SLTP		16
SLTA		14
Ketersediaan buku (SD – SLTP)		
B Indonesia	SD	82,26
B Indonesia	SMP	87,48
B Inggris	SD	12,51
B Inggris	SMP	71,66
Matematika	SD	79,16
Matematika	SMP	86,65
IPA	SD	45,98
IPA	SMP	62,08
IPS	SD	43,97
IPS	SMP	60,45

² Depdiknas, *Beberapa Potret Permasalahan Pendidikan di Provinsi Banten*, 2006.

Di **Gresik**, jumlah institusi pendidikan sebagian besar dibentuk oleh masyarakat secara swadaya (swasta). Tercatat pemerintah hanya menyediakan kurang dari separuhnya (502 lembaga pendidikan) dari yang disediakan oleh masyarakat (1.287 lembaga pendidikan), mulai dari TK, RA/BA, SD, MI, SMP, MTs, SMA, SMK, MA. Jumlah institusi pendidikan terbesar di Gresik ini merupakan sekolah-sekolah swasta yang berorientasi keagamaan, misalnya Madrasah Ibtida'iyah sebanyak 356 buah, MTs sebanyak 117 buah dan Madrasah Aliyah sebanyak 55 buah. Institusi pendidikan berstatus negeri yaitu SMPN hanya 32 buah dan SMA berjumlah 9 buah saja.

Rasio jumlah murid sekolah negeri dan murid swasta (data 2004) menunjukkan bahwa sekolah swasta jauh menampung lebih banyak murid atau 144.324 orang daripada sekolah negeri sebanyak 89.254 murid. Sementara berdasarkan laporan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Gresik tahun 2004, guru swasta berjumlah lebih dari dua kali lipat guru negeri. Guru negeri berjumlah 5.218 orang, sementara guru swasta berjumlah 12.713 orang.

Rasio murid per kelas, murid per guru dan murid per sekolah di Kabupaten Gresik belum ideal menurut standar pendidikan (SPM). Pada tingkat pendidikan SD/MI, rasio murid per guru (PAGU) adalah 15, tingkat SMP/MTs maupun tingkat SMA/MA adalah 10. Survei data lapangan juga mencatat bahwa rata-rata kelas SD/MI hanya diisi oleh 21 murid, sedangkan SMP/MTs dan SMA/MA masing-masing diisi oleh 37 dan 36 murid.

Ditinjau dari ketersediaan sarana perpustakaan dan laboratorium sekolah dan dibandingkan dengan jumlah murid yang ada, maka kedua jenis sarana pendidikan ini masih sangatlah kurang. Jumlah total perpustakaan baik negeri maupun swasta tercatat sebanyak 884 buah. Jumlah sarana ini jelas kurang memadai karena harus digunakan oleh sejumlah 233.578 murid. Demikian pula, ketersediaan laboratorium praktikum sekolah hanya terdapat 674 buah, terdiri dari 123 milik negeri dan 551 milik swasta.

Di **Semarang**, dari data ketersediaan jumlah kelas, jumlah murid dan guru, diketahui bahwa perbandingan antara jumlah kelas dengan jumlah murid adalah 1 : 63 untuk tingkat SD, 1 : 41 untuk tingkat SLTP, dan 1 : 33 untuk tingkat SLTA. Sementara rasio guru murid adalah 1 : 23 untuk SD, 1 : 15 untuk SLTP, dan 1 : 14 untuk SLTA.

Di **Provinsi Banten** pada tahun 2004 terdapat sekolah untuk tingkat dasar sebanyak 4.344 buah dengan jumlah murid sebanyak 1.288.612 siswa dan 38.218 guru. Ini artinya seorang guru membimbing 33 – 34 siswa. Sedangkan pada tingkat SLTP terdapat sebanyak 606 sekolah dengan kapasitas siswa yang mengikuti pendidikan sebanyak 269.596 siswa dengan jumlah guru sekitar 11.113 orang. Untuk tingkat SLTA terdapat 443 sekolah dengan jumlah siswa sebanyak 186.224 siswa dengan jumlah tenaga pendidik sebanyak 11.078 orang.³

Warga Banten umumnya menilai ketersediaan sarana/ prasarana masih sangat kurang. Di Banten masih banyak SD yang harus menggunakan jadwal sekolah bergantian (pagi – sore) karena sekolah kekurangan ruang kelas. Ini menyebabkan berkurangnya waktu pembelajaran.

“ ...Sejak tahun 1977 sekolah ini belum pernah direnovasi.... Jumlah ruang kelas hanya tiga lokal untuk menampung siswa dari kelas satu sampai kelas enam sehingga waktu pembelajaran sangat singkat rata-rata hanya dua jam pembelajaran per harinya karena harus bergantian dengan kelas yang lain.” (*Bpk Momon Efendi, tentang SD Cikedung Mancak, Tangerang, Banten*)

Ketersediaan sekolah swasta (sekolah agama) sebenarnya dirasakan warga sangat membantu untuk menampung anak

³ BPS Provinsi Banten, *Banten dalam Angka 2004/2005*.

didik yang tidak terserap oleh sekolah negeri, tetapi dengan risiko kualitas minim. Sekolah swasta di mata masyarakat memiliki dua arti: sekolah swasta dengan fasilitas sangat memadai tetapi biaya sangat mahal, atau sekolah swasta yang terjangkau atau umumnya sekolah swasta Islam seperti Ibtida'iyah, Tsanawiyah dan Aliyah, tetapi kualitasnya diragukan. Banyak informan yang memilih menyekolahkan anaknya di sekolah agama bukan karena pilihan utama, tetapi karena tidak punya pilihan lain.

Sarana yang paling banyak dipersoalkan warga adalah ketersediaan buku. Orangtua umumnya merasa heran dengan kebijakan pengadaan buku yang setiap tahun ajaran harus berganti, padahal buku-buku tersebut masih bisa dipakai oleh siswa lain atau adik-adik kelasnya.

Warga umumnya tidak banyak mengetahui dan tidak banyak mempersoalkan masalah ketersediaan guru.

b. Keterjangkauan

Tabel 3.4

Keterjangkauan Sarana/Prasarana Pendidikan di Indonesia

Keterjangkauan Sarana/Prasarana Pendidikan di Indonesia (2003)	
Sarana ke sekolah (%) – jarak tempuh (km) yang dominan	
SD	Jalan kaki (84,6%) – rata-rata 1,15 km
SLTP	Jalan kaki (37,4%) – rata-rata 3,06 km
SLTA	Kd umum (55,9%) – rata-rata 5,42 km
PT	Kd umum (47,6%) – rata-rata 9,77 km
Rata-rata biaya pendidikan (/siswa/6 bln, 000)	
SD	159
SLTP	396
SLTA	697
PT	1.794

Berdasarkan data Depdiknas, sampai dengan tahun 2005 masih banyak anak usia sekolah yang tidak dapat mengikuti pendidikan, terutama anak SD dan SLTP. Dari tahun ke tahun, jumlah anak putus sekolah masih cukup tinggi. Pada tahun 2002/2003 terdapat 560.323 siswa SD yang tidak mampu melanjutkan sekolah, pada tahun 2003/2004 terdapat 542.258, dan pada tahun 2004/2005 angkanya masih cukup tinggi, yaitu sebesar 495.261. Jumlah anak putus sekolah di tingkat sekolah menengah juga mengalami peningkatan. Data MTs menunjukkan bahwa pada tahun 2002/2003 terdapat 88.809 siswa putus sekolah, tahun 2003/2004 melonjak menjadi 91.905 dan terus melonjak lagi pada 2004/2005 menjadi 92.417 siswa.⁴

Sebagian besar penyebab utama kasus anak putus sekolah adalah karena ongkos pendidikan yang terus merangkak mahal. Studi Bank Dunia mengenai biaya pendidikan di 77 negara menunjukkan bukti adanya hambatan akses pendidikan yang bersumber dari biaya buku, seragam, dan biaya awal masuk sekolah.⁵ Besarnya pungutan yang diterapkan sekolah, mulai dari uang LKS dan buku paket, SPP/komite tiap bulan, pendaftaran masuk sekolah, uang bangunan, uang ujian, biaya praktikum, *study tour*, olah raga, hingga uang ekstrakurikuler menjadi penyebab tingginya anak tidak sekolah dan putus sekolah.

Di **Semarang**, data angka putus sekolah pada level sekolah dasar sebesar 0,07 persen pada periode tahun 2000-2002. Kemudian sempat mengalami penurunan menjadi 0,06 persen pada tahun

⁴ Naning Mardinia, et al, Op. cit. hal 66-67. Mengutip dari data yang dipaparkan Fasli Jalal, Dirjen Diknas dalam Seminar tentang Konsep Pendidikan Gratis Bagi Semua Orang, diselenggarakan LP3ES, di Jakarta pada tanggal 22 Februari 2005.

⁵ *Working Paper* Bank Dunia.

2003, untuk pada akhirnya naik lagi mencapai 0,10 persen. Berbeda dengan tingkat sekolah dasar, angka putus sekolah tingkat SLTP dari tahun ke tahun justru terus mengalami peningkatan. Pada tahun 2000 dan 2001, angka putus sekolah tingkat SLTP sebesar 0,39 persen, naik menjadi 0,42% pada tahun 2002, 0,46 persen pada tahun 2003 dan 0,48 persen pada tahun 2004. Fluktuasi angka putus sekolah juga dialami pendidikan tingkat SLTA. Setelah bertahan pada angka 0,74 persen pada tahun 2000 dan 2001, angka putus sekolah jenjang SLTA menurun menjadi 0,45 persen pada tahun 2002 untuk kemudian naik menjadi 0,78 persen pada tahun 2003 dan kembali pada persentase yang sama yaitu 0,78 persen pada tahun 2004. Terlihat bahwa secara umum angka putus sekolah di berbagai jenjang pendidikan cenderung mengalami peningkatan, dengan titik puncak pada tahun 2004.

Dua hal yang dirasa masyarakat mempengaruhi keterjangkauan mereka untuk bersekolah adalah biaya dan jarak tempuh. Dari sisi biaya, umumnya warga menyatakan walaupun sudah ada bantuan BOS dari pemerintah pusat untuk SD dan SLTP, tapi beban biaya pendidikan masih terasa berat. Beban biaya ini berupa biaya DSP (Dana Sumbangan Pembangunan), buku, uang les/privat, rapor, seragam, keterampilan, daftar ulang dan bahkan masih ada sekolah yang memungut SPP.

Salah satu komponen biaya yang belum terbaca dari statistik umum pendidikan adalah biaya uang masuk atau kerap disebut uang gedung (DSP, Dana Sumbangan Pembangunan). Besarnya bervariasi antara Rp 200.000 sampai lebih dari Rp 1 juta; dan karena harus dibayarkan di awal masuk sekolah, akhirnya menjadi beban berat bagi rata-rata informan, bahkan tak jarang menjadi penyebab putus sekolah.

Komponen biaya lain yang sangat dominan meresahkan masyarakat adalah uang buku. Sebagian besar responden menyatakan justru setelah adanya BOS, uang buku meningkat, salah satu sebabnya “ ...karena ada BOS, sekolah menganggap

SPP sudah gratis, sehingga menganggap orangtua mampu membayar uang buku lebih mahal”.

Jarak tempuh SD umumnya tidak menjadi keluhan karena hampir di setiap desa atau kelurahan terdapat sekolah dasar. Akan tetapi tidak demikian untuk tingkat SLTP dan SLTA, di mana rata-rata warga mengeluhkan beban biaya transportasi yang cukup memberatkan mereka.

Masalah lain dalam daya jangkau untuk bersekolah adalah kesenjangan akses kelompok kaya dan miskin. Jumlah sekolah menurut warga sudah mencukupi dari sisi jumlah karena di pelosok mana pun sekolah bisa dijumpai. Akan tetapi sarana dan prasarana belajar lainnya sangat timpang. Kualitas sekolah negeri yang baik terpusat di perkotaan, yang karena jauh membuat masyarakat miskin tidak dapat menjangkaunya. Warga menganggap pengelola sekolah kurang begitu bijak dan perhatian terhadap kesulitan siswa yang orangtuanya miskin.

c. Kualitas

Kualitas Bangunan Sekolah dilaporkan sejauh ini, dari 801.216 ruang kelas SD yang ada di Indonesia, 168.655 buah atau hampir 21 persen mengalami rusak berat dan secara bertahap mulai roboh.⁶ Sementara data Depdiknas menunjukkan bahwa ruang kelas SD yang rusak mencapai 489.573 buah atau hampir 60 persen dari total 877.772 ruang kelas SD di Indonesia. Ini belum termasuk kerusakan bangunan di tingkat SLTP dan SLTA.

Di **Gresik**, data menunjukkan bahwa hampir separuh ruang kelas yang tersedia bagi anak sekolah tersebut dalam keadaan rusak

⁶ Naning Mardiniah, et al, Op.cit., hal 66-67. Mengutip dari data yang dipaparkan Fasli Jalal, Dirjen Diknas dalam Seminar tentang Konsep Pendidikan Gratis Bagi Semua Orang, diselenggarakan LP3ES, di Jakarta pada tanggal 22 Februari 2005.

ringan dan berat. Dari sekitar 9.723 ruang kelas yang ada hanya 4.981 ruang kelas dalam kondisi baik, sedangkan sisanya 3.393 ruang kelas dalam kondisi rusak ringan bahkan sebanyak 1.181 ruang kelas dalam keadaan rusak berat. Permasalahan ini jelas memerlukan solusi dalam jangka waktu pendek maupun menengah, sebab dukungan sarana ruang kelas ini sangat penting bagi keberlangsungan proses belajar-mengajar di sekolah.

Di **Banten**, pada tahun 2005 terdapat 7.473 ruang kelas SD/MI atau 25,73 persen dalam kondisi “rusak berat”. Kerusakan ruang kelas dengan kondisi “rusak berat” paling banyak terjadi di Kabupaten Tangerang dengan jumlah 2.051 ruang kelas atau 27,4 persen. Berikutnya kerusakan di Kabupaten Serang berjumlah 1.664 ruang kelas atau 22,3 persen. Rusak berat terkecil terjadi di Kota Cilegon berjumlah 278 ruang kelas atau 3,7 persen. Sedangkan untuk tingkat SLTP terdapat 545 ruang kelas pada SMP/MTs atau 5,35. Kondisi “rusak berat” paling tinggi atau lebih dari 15 persen berada di tiga kabupaten, dengan “rusak berat” tertinggi di Kabupaten Tangerang berjumlah 176 ruang kelas atau 32,3 persen. Berikutnya di Kabupaten Pandeglang berjumlah 117 ruang kelas atau 21,5 persen dan “rusak berat” terkecil di Kota Cilegon berjumlah 35 ruang kelas atau 6,4 persen. Selanjutnya, untuk tingkat SLTA terdapat 54 ruang kelas pada SMA/SMK/MA atau 0,98. Kondisi persebaran 54 ruang kelas yang mempunyai kondisi “rusak berat” paling tinggi atau lebih dari 15 persen berada di Kabupaten Serang berjumlah 20 ruang kelas atau 37,0 persen, di Kabupaten Tangerang berjumlah 9 ruang kelas atau 16,7 persen dan kondisi rusak berat terkecil terdapat pada tiga kabupaten/kota yaitu Kabupaten Pandeglang, Kabupaten Lebak dan Kota Cilegon masing-masing sebesar 6 ruang kelas atau 11,1 persen.

Warga umumnya menerima saja kualitas bangunan sekolah yang ada. Mereka merasa layak menerima kondisi yang ada mengingat harga yang harus dibayar juga murah.

Kualitas Guru di Gresik. Setidaknya terdapat 2.131 guru SD yang belum dan tidak sesuai kualifikasi setingkat D2. Sementara pada tingkat SLTP terdapat 752 guru berpendidikan D1 yang akan ditingkatkan menjadi D2, dan yang sudah D2 akan ditingkatkan menjadi D3.

Di **Provinsi Banten**, menurut data yang ada, hampir semua guru perlu ditingkatkan kualifikasinya karena ijazah lebih rendah dari S1, yakni 96,46 persen dari 57.930 guru di SD/MI. Pada tingkat SMP/MTs jumlah guru yang perlu ditingkatkan kualifikasinya agak berkurang dibandingkan SD/MI, yaitu 73,50 persen dari 10.466 guru di SMP/MTs, sedangkan di SMA/SMK/MA persentasenya sedikit lebih besar dari SMP/MTs, yaitu 75,22 persen dari 12.640 guru SMA/SMK/MA. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa semakin tinggi jenjang pendidikan, harus semakin baik kualifikasi guru.

Warga menilai rendahnya kualitas guru karena beberapa sebab. *Pertama*, guru tidak mengajar sesuai bidang ilmunya. Misalnya di sekolah swasta seperti Tsanawiyah dan Aliyah, sekolah banyak memperbantukan lulusan setempat untuk mengajar tanpa melihat disiplin ilmu yang dikuasai. *Kedua*, karena penyebaran guru yang tidak merata. Banyak guru yang berkualitas baik mengajar di wilayah perkotaan. Hal ini terkait dengan honorarium yang harus dibayarkan pihak sekolah terhadap guru tersebut, mengingat kebanyakan dari tenaga pengajar ini adalah guru honorer.

3. Kebijakan Pemerintah

Komitmen negara terhadap pendidikan sebenarnya telah tertera dengan jelas pada Undang-Undang Dasar 1945. Akan tetapi kenyataan seperti diuraikan di atas mengenai capaian pemenuhan hak pendidikan menunjukkan ketertinggalan Indonesia dibandingkan negara-negara dengan kapasitas yang

sama. Perbandingan di tingkat internasional mengenai kinerja negara-negara dalam mendukung pendidikan menunjukkan Indonesia terhitung masih lemah, bahkan untuk tingkat Asia. Oleh karena itu, pada bagian ini akan ditelusuri masalah atau kesenjangan yang terjadi berdasarkan analisis atas dokumen kebijakan maupun persepsi informan dari warga masyarakat, legislatif, eksekutif dan CSO.

a. Komitmen dan implementasi kebijakan

Komitmen meningkatkan pendidikan umumnya dapat dibaca dengan relatif jelas dalam dokumen kebijakan makro. Di tingkat nasional, komitmen tersebut dapat ditemukan mulai dari pernyataan dalam UUD 1945 serta Undang-Undang sebagai turunannya, di antaranya adalah: UU No 39 Tahun 1999 mengenai Hak Asasi Manusia, UU No 26 Tahun 2000 mengenai Sistem Pendidikan Nasional dan UU No 14 Tahun 2005 mengenai Guru dan Dosen.

Sementara di tingkat daerah, komitmen tersebut termaktub dalam dokumen Renstra dan AKU di tingkat daerah sebagai salah satu prioritas pembangunan daerah. Sebagian komitmen pemenuhan ini disertai indikator pencapaian yang spesifik.

Di **Banten**, Renstra Provinsi sudah menetapkan indikator pencapaian yang spesifik dan terukur, yaitu:

- a. Meningkatkan Angka Partisipasi Kasar (APK) dan Angka Partisipasi Murni (APM);
- b. Meningkatkan jumlah daya tampung;
- c. Memperkecil angka *drop out* (putus sekolah);
- d. Mengupayakan penambahan tenaga pengajar;
- e. Mengembangkan pola pendidikan alternatif;
- f. Perbaikan sarana dan prasarana belajar;
- g. Program imbal swadaya/*block grant*;
- h. Penjaringan anak kebutuhan khusus; dan
- i. Model inklusif (bagi anak yang berkebutuhan khusus).

Akan tetapi dalam pelaksanaan selanjutnya, terdapat banyak ketidaksinkronan yang dianggap sebagai sumber masih belum optimalnya pelayanan publik. Dari sisi legislatif, mengenai ketidaksinkronan antara komitmen yang tertuang dalam dokumen kebijakan dengan implementasi di lapangan, legislatif menyoroti beberapa hal sebagai penyebab, yaitu: aturan main seperti tupoksi (tugas pokok dan fungsi) kurang efektif, kurang baiknya koordinasi pihak-pihak terkait, tumpang tindihnya penganggaran dan lemahnya perencanaan yang dibuat eksekutif.

"Komitmen sih bagus, tapi dalam tingkat pelaksanaan masih harus ada perbaikan di sana-sini. Sebenarnya mau dibawa ke mana pendidikan Gresik dalam sepuluh sampai lima belas tahun mendatang? Itu kan butuh perencanaan yang matang, dan Dinas P & K belum merencanakan itu". (Abduh, anggota DPRD Gresik)

Walaupun demikian, rata-rata anggota legislatif menganggap: "Selama ini upaya pemerintah untuk itu sudah lumayan dan wajar." (*Makhyar, anggota DPRD Banten*). Kriteria optimal ini umumnya didasarkan pada kemampuan pemerintah yang terbatas, khususnya anggaran. Satu hal yang menonjol adalah pada umumnya penilaian yang dibuat para legislatif ini tidak didasarkan pada suatu patokan atau indikator pencapaian yang jelas. Misalnya mengenai berapa besar anggaran harus dialokasikan untuk sektor pendidikan.

Penilaian yang tidak didasarkan suatu indikator atau standar pencapaian juga ditunjukkan oleh adanya perbedaan persepsi tentang pemenuhan hak pendidikan antaranggota dewan, antara kubu yang pro (atau masuk golongan yang sama dengan kepala daerah) dengan kubu yang 'berbeda' dengan kepala daerah. Kubu pertama melihat upaya pemerintah sudah cukup, kubu sebaliknya menganggap pemerintah belum maksimal

dalam memenuhi hak pendidikan bagi masyarakat, baik pada tingkat kebijakan maupun pelaksanaan.

Lebih lanjut, umumnya informan dari kalangan CSO mengkonfirmasi kondisi tersebut.

"Belum ada perda-perda yang menyangkut peningkatan mutu pendidikan, yang ada hanya akreditasi; dan perda itu cenderung (berorientasi) pada kelembagaan, bukan hasil yang ingin dicapai dalam proses peningkatan mutu pendidikan". (Sudadio, akademisi Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, Banten)

Organisasi masyarakat sipil secara khusus banyak menyoroti masalah kebijakan/payung hukum lain sebagai penyebab kesenjangan antara komitmen dan capaian. Kebijakan yang menjamin pemenuhan hak pendidikan bagi masyarakat di daerah umumnya masih dalam bentuk SK bupati, belum ada yang setingkat peraturan daerah, sehingga payung hukum belum dapat melindungi dan mengikat semua lapisan.

Sementara itu, warga melihat salah satu penyebab kesenjangan antara komitmen dan capaian di atas adalah minimnya keterlibatan masyarakat. Masyarakat merasa tidak banyak dilibatkan dalam pembuatan kebijakan sekolah. Terkait dengan BOS, misalnya, warga merasa dirugikan dengan pola pendistribusian BOS yang hanya sepihak. Mereka menginginkan adanya mekanisme komplain antara orangtua siswa, sekolah dan komite sekolah. Akan tetapi umumnya warga yang berasal dari kelompok miskin ini memiliki banyak kendala psikologis, sehingga tidak punya keberanian untuk 'mempertanyakan' atau menuntut keterlibatan lebih jauh dalam urusan sekolah.

b. Anggaran

Seberapa besar perhatian pemerintah terhadap pelayanan publik terutama bidang pendidikan dapat diketahui antara lain

melalui kebijakan anggarannya. Alokasi anggaran juga mengkomunikasikan apa yang menjadi prioritas pembangunan. Pengeluaran Indonesia untuk pendidikan dihitung dalam persentase GDP tergolong sangat rendah, yaitu hanya 1,3 persen.

Pasal 31 ayat 4 UUD 1945 menyebutkan bahwa negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari APBN dan APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional, dengan catatan realisasi dari kewajiban ini tidak dilaksanakan secara langsung. Berdasarkan kesepakatan pemerintah dengan DPR pada tanggal 26 Januari 2004, realisasinya akan dilakukan secara bertahap. Sampai dengan 2009, anggaran pendidikan akan ditingkatkan setiap tahun hingga mencapai 20 persen. Tahun 2004 total anggaran pendidikan berjumlah Rp 16,8 triliun atau 16,6 persen, tahun 2005 total anggaran pendidikan naik menjadi Rp 24,9 triliun atau 9,3 persen, tahun 2006 total anggaran pendidikan sebesar Rp 33,8 triliun atau 12 persen, tahun 2007 total anggaran pendidikan sebesar Rp 43,4 triliun atau 14,7 persen, tahun 2008 total anggaran pendidikan Rp 54 triliun atau 17,4 persen, dan akhirnya pada tahun 2009 sudah mencapai jumlah ideal Rp 65,5 triliun atau 20 persen. Realisasi anggaran pendidikan untuk tahun 2005 hanya sebesar Rp 21,5 triliun, sementara untuk tahun 2006 dari sekitar Rp 375,1 triliun APBN, sektor pendidikan hanya sebagian Rp 40,1 triliun, yang terdiri dari Rp 34,5 triliun disalurkan melalui Depdiknas dan Rp 5,6 triliun disalurkan melalui Departemen Agama.

Di tingkat kabupaten/kota, umumnya bupati/walikota menyebut angka 30-40 persen dari APBD diarahkan untuk sektor pendidikan, suatu angka yang telah melebihi persyaratan minimal 20 persen.⁷ Namun penelitian lebih lanjut menunjukkan gemuknya anggaran pendidikan yang disebutkan ini tidaklah segemuk nilai riilnya. Pemerintah kota cenderung mencampur-

⁷ *Kompas* edisi 29 Desember 2005.

adukkan dana alokasi umum (DAU) dengan pos belanja sektor pendidikan. Padahal DAU adalah anggaran titipan dari pusat yang dominan berupa gaji PNS, termasuk guru. Berhubung di setiap daerah jumlah guru PNS selalu lebih dari separuh total PNS setempat, otomatis DAU selalu gemuk. Karena gaji guru dikelola dinas pendidikan, anggaran untuk gaji tersebut diklaim sebagai belanja pendidikan.

Di **Gresik**, alokasi pendidikan tahun 2003 berjumlah sekitar 8 persen dari total APBD, tahun 2004 sekitar 12 persen, dan tahun 2005 sekitar 16 persen. Data APBD 2006 menyebutkan, total APBD berjumlah Rp 592.440.890.031, dengan alokasi sektor pendidikan sebesar Rp 178.227.247.274 atau 30 persen. Dana-dana tersebut di luar dana perimbangan dan subsidi pusat. Sumber perimbangan provinsi tercatat Rp 9.435.060.000, yang berasal dari APBD Propinsi Jawa Timur sekitar Rp 5.661.000.000 dan APBD Kabupaten Gresik sebesar Rp 3.774.060.000.

Di **Semarang**, total alokasi untuk pendidikan berdasarkan hasil analisis adalah sebesar Rp 35.873.409.900 atau sebesar 4,6 persen untuk TA 2005, dan menurun menjadi Rp 17.096.000.000 atau sebesar 1,83 persen pada TA 2006.

Di **Banten**, alokasi bidang pendidikan pada TA 2004 berjumlah Rp 96.340.071.580 atau 7,62 persen dari total APBD. Sedangkan pada TA 2005 alokasi anggaran pendidikan pada Dinas Pendidikan adalah sebesar Rp 58.219.900.757 dari total belanja APBD (setelah perubahan) sebesar Rp 1.679.426.717.543,85. Ini artinya alokasi anggaran pendidikan mengalami penurunan dari TA 2004. Bahkan pada TA 2006, alokasi anggaran pendidikan pada Dinas Pendidikan saja mengalami penurunan yang cukup signifikan, yaitu hanya dialokasikan sebesar Rp 60.130.262.370,59 atau hanya 2,94 persen dari total belanja APBD sebesar Rp 2.043.523.897.635,73 .

Di satu sisi, kalangan legislatif mengakui minimnya anggaran untuk pendidikan. Di Banten, misalnya, responden mengakui alokasi anggaran pendidikan Banten masih sangat minim, bahkan terjadi penurunan. Akan tetapi di sisi lain kebanyakan informan juga menganggap alokasi ini sudah cukup memadai.

Warga umumnya menganggap biaya pendidikan merupakan tanggung jawab bersama antara masyarakat dan pemerintah. Masyarakat menganggap yang menjadi kewajiban pemerintah adalah SPP, sementara biaya untuk buku, DSP (dana sumbangan pendidikan) dan lain-lain adalah kewajiban orangtua murid.

D. Potret Pemenuhan Hak Kesehatan

1. Pencapaian Kesehatan Umum

Dalam Visi Indonesia Sehat 2010 dinyatakan bahwa gambaran masyarakat Indonesia yang ingin dicapai melalui pembangunan kesehatan adalah masyarakat, bangsa dan negara yang penduduknya hidup dalam lingkungan dan perilaku yang sehat, memiliki kemampuan untuk menjangkau pelayanan kesehatan yang bermutu, dan memiliki derajat kesehatan yang optimal. Tiga pilar perhatian khusus dalam Visi Indonesia Sehat 2010 ini adalah: lingkungan sehat; perilaku sehat; dan pelayanan kesehatan yang bermutu, adil dan merata.

Tabel 3.5

Profil Pencapaian Kesehatan Umum di Indonesia (2003)

Profil Pencapaian Kesehatan Umum di Indonesia (2003)	
Tingkat harapan hidup (l/p)	65 / 68
Tingkat harapan hidup sehat (l/p)	57,4/58,9
Angka kematian bayi (l/p, per 1000)	41/36
Angka kematian dewasa	239/200
Gizi buruk balita	
Total pengeluaran untuk kesehatan per kapita	113
Total pengeluaran untuk kesehatan sebagai % GDP	3,1
Perempuan hamil menerima perawatan	89 %
Petugas kesehatan yang terampil menangani kelahiran	64 %
Tingkat kematian ibu melahirkan (per 100.000)	230
Tingkat imunisasi campak	76 %

Secara umum, tingkat pencapaian kesehatan bila dilihat dari statistik kesehatan umum menunjukkan Indonesia berada pada kategori menengah. Walaupun demikian, beberapa fenomena terkini seperti menjangkitnya kembali wabah polio, merebaknya kasus busung lapar dan gizi buruk, kembalinya prevalensi polio, merupakan indikator adanya kegagalan pemerintah untuk mempertahankan pemenuhan standar kualitas kesehatan dasar bagi masyarakat. Dalam tahun 2005, Departemen Kesehatan melaporkan setidaknya tercatat 71.815 kasus gizi buruk pada balita, 232 di antaranya meninggal dunia.⁸

Meskipun demikian, kasus yang sesungguhnya terjadi di lapangan diperkirakan jauh lebih besar daripada yang diberitakan media. Sebagai contoh, data malnutrisi yang

⁸ Menkes RI dalam sarasehan dengan wartawan 19 Desember 2005 tentang Perkembangan Penanggulangan Gizi Buruk di Indonesia sampai dengan November 2005.

dipublikasikan oleh Badan Pangan Dunia (FAO) menyebutkan di tahun 2002 saja jumlah populasi yang mengalami malnutrisi di Indonesia tercatat sebanyak 6 persen dari populasi atau sekitar 12 juta jiwa. Angka ini jauh lebih buruk dibandingkan dengan beberapa negara tetangga seperti Malaysia yang mencatat angka kurang dari 1,25 persen. Salah satu survei yang dilakukan oleh Departemen Kesehatan di tahun 2005, misalnya, mencatat tak kurang dari 100 juta masyarakat bermasalah dengan gizi. Jika data ini benar, setidaknya separuh dari total populasi Indonesia bermasalah dengan gizi. Dengan demikian, berbagai pemberitaan mengenai busung lapar atau kurang gizi merupakan puncak gunung es dari persoalan hak atas kesehatan.⁹

Di **Gresik**, Angka Kematian Bayi (IMR) berdasarkan Susenas 2002 menunjukkan 43 per mil bayi meninggal sebelum mencapai usia satu tahun. Artinya, dalam setiap 1.000 kelahiran hidup terdapat 43 bayi meninggal. Peranan bidan sebagai penolong persalinan masih dominan, di mana pada tahun 2002 tercatat berjumlah 66,12 persen. Sedangkan untuk pertolongan persalinan oleh dokter tercatat 12,4 persen, persalinan oleh dukun sebesar 8,6 persen, dan oleh famili/keluarga sebesar 0,85 persen.

Hasil Penelitian Balitbangda 2004 menyebutkan bahwa penolong utama persalinan pada masyarakat sebagian besar atau 68 persen adalah bidan, sedangkan yang menggunakan dukun 17,6 persen, sebesar 11,2 persen menggunakan dokter, dan hanya 0,8 persen melakukan persalinan dengan pertolongan keluarga sendiri. Persentase penolong persalinan dengan tenaga medis dokter dan bidan mencapai angka kumulatif 79,2 persen; dan angka ini masih lebih rendah daripada data yang diperoleh dari Dinas Kesehatan sebanyak 91,09 persen. Data yang diperoleh dari Dinas Kesehatan memperlihatkan bahwa

⁹ Depkes RI, *Analisis Gizi dan Kesehatan Masyarakat*, 2004.

persentase penolong persalinan bukan tenaga medis pada tahun 2003 hanya mencapai 3, 55 persen.

2. Pelayanan Publik

a. Ketersediaan

Di **Gresik**, komponen utama fasilitas kesehatan dapat dilihat dari keberadaan satu Rumah Sakit Umum Negeri milik Pemerintah Kabupaten Gresik dan tiga RSU milik swasta, di mana keempat RS tadi memiliki 402 kamar. Daya tampung RSUD Gresik sebanyak 170 kamar, sedangkan RSU swasta yang terdiri dari RS Petro, RS Semen Gresik dan RS Muhammadiyah sebanyak 232 kamar.

Profil Dinas Kesehatan Kabupaten Gresik 2004 mencatat, sarana penunjang yang merupakan Unit Pelaksana Teknis Dinas Kesehatan meliputi puskesmas induk sebanyak 29 buah, puskesmas pembantu sebanyak 77 buah, dan ruang bersalin 8 buah. Penunjang lainnya seperti laboratorium sebanyak 12 unit, gawat darurat sebanyak 5 unit, apotek sebanyak 55 unit, posyandu 736 unit, dokter spesialis sebanyak 30 orang, dan 89 orang dokter umum. Untuk dokter umum, 59 orang berada di puskesmas pada setiap kecamatan, sisanya bertugas di RSUD dan RSU. Di samping pelayanan kesehatan yang disediakan oleh pemerintah daerah, upaya kesehatan oleh masyarakat sendiri juga tersedia, yaitu Polindes berjumlah 244 unit, Posyandu 1.291 unit, dan Poskotren 15 unit. Rasio dokter dengan penduduk adalah seorang dokter melayani 5.714 jiwa.

Di **Semarang**, data menunjukkan ketersediaan sarana dan prasarana kesehatan cukup baik walaupun tetap ada kekurangan dibandingkan dengan jumlah penduduk berdasarkan standar minimal pelayanan.

Tabel 3.6**Jumlah Sarana dan Prasarana Kesehatan Kota Semarang**

No	Sarana dan Prasarana	2002	2003	2004
1	Rumah Sakit Umum			
	Tipe A	0	0	0
	Tipe B	3	4	4
	Tipe C	8	8	8
	Tipe D	2	2	2
	Tipe E	0	0	0
2	Rumah Sakit Jiwa	1	1	1
3	Rumah Sakit Paru-paru	0	0	0
4	Rumah Sakit Kusta	1	1	1
5	Rumah Sakit OP	0	0	0
6	Rumah Sakit Bedah Plastik	1	1	1
7	Rumah Sakit Bersalin	4	4	4
8	Rumah Sakit Ibu dan Anak (RSIA)	3	4	4
9	Rumah Sakit Bersalin/ Pondok Bersalin	29	31	36
10	Puskesmas	26	26	26
11	Puskesmas Perawatan	11	11	11
12	Puskesmas Pembantu	34	34	34
13	Puskesmasling	19	17	37
14	Kelurahan PKMD	177	177	177
15	Posyandu yang ada	1.363	1.383	1.393
16	Posyandu yang aktif	1.341	1.373	1.383
17	Kader kesehatan yang ada	8.824	9.435	9.694
18	Kader kesehatan yang aktif	7.664	7.794	8.213
19	Apotek	201	230	258
20	Pedagang Besar Farmasi	120	148	254
21	Industri Farmasi	19	25	25
22	Laboratorium Klinik Swasta	41	44	30

Tabel 3.7

Jumlah Dokter Spesialis Praktik

No	Data Kepegawaian	Jumlah
1	Pascasarjana	6
2	Dokter Umum	43
3	Dokter Gigi	44
4	Sarjana Kesehatan Masyarakat	6
5	Bidan	139
6	Perawat Kesehatan	99
7	Perawat Gigi	44
8	Farmasi	40
9	Hygiene Sanitasi	40
10	Analisis	31
11	Pekarya Kesehatan	81
12	Pelaksana Gizi	38
13	Pembantu Perawat	24
14	Tenaga Administrasi	119

Di **Banten**, menurut data BPS tahun 2004, terdapat 24 buah rumah sakit, 172 puskesmas, 602 dokter umum, 577 dokter ahli (spesialis), dan 243 orang dokter gigi (lihat tabel 3.8). Keberadaan dukun melahirkan (*paraji*) baik terlatih maupun tidak terlatih seringkali dibutuhkan oleh masyarakat, selain karena faktor kepercayaan dan kebiasaan juga disebabkan oleh faktor ekonomi. Penggunaan jasa *paraji* lebih murah dibandingkan dengan jasa bidan, oleh karena itu pemerintah harus memberikan perhatian pada persoalan ini.

Tabel 3.8**Jumlah Dokter, Rumah Sakit dan Puskesmas**

Kab/Kota	RS	Puskesmas	Jumlah Dokter		
			Dokter Umum	Dokter Ahli	Dokter Gigi
Pandeglang	1	29	70	12	21
Lebak	3	33	82	9	22
Tangerang	7	41	216	344	107
Serang	3	36	87	35	27
Kota Tangerang	7	25	94	161	50
Kota Cilegon	3	8	53	16	16
Banten	24	172	602	577	243

Sumber: BPS Provinsi, *Banten dalam Angka, 2004/2005*

b. Keterjangkauan**Tabel 3.9****Keterjangkauan Sarana/Prasarana Kesehatan di Indonesia (2003)**

Keterjangkauan Sarana/Prasarana Kesehatan di Indonesia (2003)		
Waktu mencapai faskes – berobat jalan (%, kota/desa)		
< 29 menit	69,75	58,07
30 – 59 menit	25,93	33,82
60 – 119 menit	3,4	6,61
> 120 menit	0,92	2,5
Waktu mencapai faskes – rawat inap (%, kota/desa)		
< 29 menit	43,68	26,12
30 – 59 menit	42,29	40,06
60 – 119 menit	9,82	21,94
> 120 menit	4,21	11,88

Waktu mendapat pelayanan (% , kota/desa)		
< 29 menit	60,51	69,18
30 – 59 menit	33,14	26,86
60 – 119 menit	5,1	3,42
> 120 menit	1,25	0,54
Biaya kesehatan RT (Rp, kota/desa)		
Rawat jalan	20.600	12.100
Rawat inap	21.100	11.200
Biaya pengobatan lainnya		
Tradisional	2.700	2.100
Pengobatan sendiri	6.900	4.700
Produk/jasa lain	3.500	1.300

Menurut masyarakat, satu-satunya fasilitas kesehatan (faskes) yang dapat diakses dengan biaya murah adalah puskesmas. Akan tetapi, faskes ini pun masih dianggap membebani karena jarak capai yang cukup jauh sehingga membutuhkan ongkos transportasi yang cukup membebani. Informasi beban biaya masyarakat untuk mencapai faskes ini memang kerap tidak tampak pada data statistik kesehatan standar (Statistik Kesehatan BPS), misalnya. Walaupun jarak faskes relatif dekat, akan tetapi karena fasilitas infrastruktur yang masih belum memadai, membuat ongkos transportasi menjadi mahal.

Asmuni, warga Cipaeh Talok, membutuhkan ongkos ojek sebesar Rp 10.000 sekali jalan atau Rp 20.000 untuk pulang pergi ke puskesmas. Biaya ini baginya sangat memberatkan sehingga hanya pada kondisi darurat dia akan pergi ke puskesmas.

"Lokasi puskesmas dari tempat tinggal saya jauh; masyarakat sini lebih senang ke bidan desa. Di samping dekat, pelayanannya juga baik, biayanya Rp 7.500 sampai Rp 10.000...." (*Loso Saifuddin, petani 35 tahun, Desa Pinggir, Kecamatan Balongpanggang, penghasilan per bulan Rp 400.000*)

Biaya persalinan dengan jasa bidan juga masih dianggap mahal oleh kebanyakan warga. Sebagai contoh, biaya persalinan dengan bidan di Tangerang rata-rata sebesar Rp 550.000 tanpa perawatan (hanya mengontrol saja), sedangkan biaya berobat ke dukun cukup Rp 150.000. Biaya Rp 150.000 ini termasuk pelayanan ibu melahirkan ditambah perawatan bayi serta ibu selama satu minggu.

Ketersediaan layanan khusus bagi kelompok miskin, yaitu Askeskin, tidak secara otomatis meningkatkan pelayanan kepada orang miskin, karena daya jangkau masyarakat miskin terhambat oleh birokrasi.

"...Walaupun sekarang ada kartu askes, tapi tidak semua masyarakat miskin menerimanya, bahkan sebagian kecil saja yang menerima. Itu pun mereka merasa enggan untuk mengurusnya dikarenakan birokrasi yang mesti dilalui.... Bagi yang tidak punya kartu askes, mereka bisa mengajukan surat keterangan tidak mampu ke desa atau kelurahan, tapi birokrasinya agak sulit...." (*Hapid, Cempaka Putih, Tangerang*)

Temuan lain yang menonjol dari informasi warga adalah diskriminasi pelayanan bagi mereka yang datang dari golongan tidak mampu dan atau pengguna kartu askes.

"... Akhirnya kami minta surat dari RT dan kelurahan. Sampai di sana, ini yang terjadi: melihat keluarga kami yang miskin, kami tidak dilayani, malah *dicuekin*. Ditanya pun tidak, sehingga keluarga kami kesal dan dengan sendirinya pamit pulang." (*Hapid, warga Desa Sukamulya, Balaraja, Tangerang*)

Observasi peneliti terhadap pelayanan kepada pasien menggunakan Askesin mengkonfirmasi informasi tersebut. Selain pelayanan yang tidak ramah bagi masyarakat miskin, saat menebus obat seringkali terjadi kebohongan, di mana petugas mengatakan tidak ada obat, padahal ketika dicek persediaan obat masih banyak. Selain itu, masih terjadi pungutan-pungutan, birokrasi yang rumit, dan ketersediaan tempat tidur yang terbatas sehingga banyak masyarakat miskin yang berkunjung atau berobat harus menunggu beberapa hari untuk mendapatkan tempat tidur.

Merujuk pada laporan pembangunan manusia UNDP di tahun 2004, fenomena global akses layanan kesehatan dasar memang banyak dibebankan pada kantong pribadi penderita. Kurang lebih 70 persen biaya kesehatan diambil dari kantong pribadi dan dilayani oleh sektor swasta. Data ini akan semakin muram apabila disandingkan dengan hasil temuan survei tenaga medis yang dilakukan di akhir tahun 2003 oleh Departemen Kesehatan. Dari survei tersebut ditemukan, dari 337 kabupaten di seluruh Indonesia, hanya tersedia sekitar 22.334 tenaga medis. Dari jumlah itu, hampir 52 persen terkonsentrasi di Jawa dan Bali.¹⁰ Konsentrasi ini juga menunjukkan terpusatnya tenaga medis pada wilayah-wilayah dengan daya beli dan aktivitas ekonomi yang cukup tinggi. Kecenderungan ini juga menunjuk semakin dalamnya logika pasar dalam pelayanan kesehatan, di mana semakin tinggi tingkat kemampuan daya beli konsumen atas layanan kesehatan, maka semakin besar kemungkinan untuk mendapatkan kualitas layanan yang lebih baik. Atau setidaknya semakin banyak pilihan layanan yang dapat dinikmati.

¹⁰ <http://www.tenagakesehatan.or.id>, "Survei Dokter dan Dokter Gigi", 21 September 2004.

3. Kebijakan Pemerintah

a. Komitmen dan Implementasi Kebijakan

Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan bahwa “*negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak*”. UUD 1945 juga menyatakan bahwa “*negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan*”.

Komitmen yang tertuang dalam sumber hukum utama tersebut dijabarkan salah satunya dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005, yaitu meletakkan sektor kesehatan sebagai salah satu prioritas dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara yang tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN 2004 - 2009).

Kewajiban negara untuk mengarusutamakan hak kesehatan dan memformulasikannya dalam kebijakan yang operasional dalam pelaksanaannya dipengaruhi oleh kapasitas aparatur pemerintah. Pemerintah haruslah memahami dan mengembangkan standar pelayanan kesehatan yang terukur dan akurat. Berbagai aturan yang ada menghadapi banyak persoalan dalam implementasinya di lapangan. Sebagai contoh adalah masalah akurasi sasaran. Program pengurangan gizi buruk yang dilakukan melalui pemberian makanan pengganti ASI (MP-ASI), misalnya, efektivitasnya terbukti hanya sekitar 12,4 persen. Sebanyak 76 program setiap tahunnya menelan biaya sebesar Rp 100-120 miliar dan hanya sekitar 52 persen yang benar-benar dinikmati oleh mereka yang berasal dari kelompok masyarakat miskin. Dari jumlah ini, hanya sekitar 23,8 persen yang benar-benar dikonsumsi.

Ketiadaan aturan main yang jelas adalah salah satu penyebab dari kegagalan pelayanan kesehatan yang disoroti kalangan legislatif. Kalaupun ada aturan main, sosialisasi hingga ke

tingkat pelaksana masih jauh dari memadai sehingga di lapangan banyak ditemukan aturan main yang berbeda.

“Saat ini sektor kesehatan memiliki jatah anggaran dari APBD Gresik sebesar Rp 1,5 miliar untuk masyarakat miskin. Namun kebijakan ini tidak diiringi oleh sebuah aturan main yang jelas tentang mekanisme masyarakat yang berhak memperolehnya. Contohnya masyarakat miskin yang harus dirujuk ke RSUD, masih banyak yang harus bayar penuh. Atau fenomena di pedesaan di mana ada warga yang melahirkan menggunakan jasa dukun bayi. Walaupun dia miskin, mustahil mereka bisa mendapat subsidi dari anggaran karena belum adanya kebijakan yang mengatur tentang variabel-variabel yang dipakai dalam penggunaan anggaran untuk masyarakat miskin.”
(*Faqih Usman, DPRD Gresik*)

Umumnya informan dari pihak penyelenggara atau eksekutif menganggap bahwa pelayanan kesehatan masih jauh dari maksimal.

Informan yang berasal dari akademisi dan LSM menyoroti beberapa hal terkait dengan adanya kegagalan implementasi kebijakan, yaitu: belum adanya perencanaan besar yang matang (*grand design*) tentang pelayanan kesehatan, kurangnya kapasitas dan kemauan aparat untuk memberikan pelayanan sebaik-baiknya, korupsi, pelayanan tidak sesuai kebutuhan masyarakat, dan keikutsertaan masyarakat.

“Keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan, menurut saya, kurang maksimal, karena mereka itu (pemerintah) dalam pembuatan kebijakan tidak secara sistematis melibatkan publik mulai dari tingkat bawah.... Tidak diatur dalam aturan keterlibatan masyarakat oleh dinas, sehingga keterlibatan masyarakat tidak tampak. Perda yang dikeluarkan sampai hari ini murni kebijakan dinas...”. (*Wawan Sanwani, aktivis LSM INVIS Kabupaten Tangerang*)

b. Anggaran

Kalangan legislatif menyatakan sikap pesimistis terhadap komitmen pemerintah daerah berkaitan dengan implementasi kesehatan pada anggaran. Banten, misalnya, mencanangkan Banten Sehat 2008 serta menjadikan kesehatan sebagai program prioritas dalam Renstra. Kenyataannya, anggaran sektor kesehatan di APBD Banten sangat minim, hanya sekitar 4 persen dari total APBD. Anggaran itu pun lebih banyak digunakan untuk belanja rutin. Dari jatah untuk belanja publik, kira-kira 60 persennya digunakan untuk pembelian barang, sehingga penggunaan anggaran yang bersentuhan langsung dengan masyarakat menjadi sangat minim.

Tidak ditemui satu konsensus mengenai berapa besar sebenarnya anggaran yang dianggap memadai untuk alokasi bidang kesehatan. Sebagian kalangan legislatif dan eksekutif menyebut angka sekitar 15 persen dari APBD.

Di **Gresik**, anggaran untuk pelayanan kesehatan hanya dialokasikan sekitar 10 persen atau Rp 49,25 miliar. Anggaran ini bersumber dari APBD, APBN dan pinjaman/utang luar negeri (PHLN) serta sumber-sumber lainnya di mana 90 persennya dari APBD.

Di **Semarang**, total alokasi untuk kesehatan berdasarkan hasil analisis adalah sebesar Rp 3.596.963.000 atau 0,46 persen untuk TA 2005, dan meningkat menjadi Rp 5.605.224.000 atau sebesar 0,60 persen pada TA 2006.

Di **Banten**, alokasi anggaran untuk kesehatan dalam APBD Banten masih sangat minim. Ini dapat dilihat dari anggaran kesehatan pada Dinas Kesehatan Provinsi Banten. Pada Tahun Anggaran 2004 sebelum perubahan, alokasi anggaran kesehatan

hanya sebesar Rp 26.826.032.062,75¹¹ atau 2,12 persen saja dari total APBD sebesar Rp 1.263.930.144.824.

Dari total anggaran kesehatan tersebut antara lain, belanja administrasi umum menyerap dana sebesar 13,58 persen, belanja perjalanan dinas sebesar 3,81 persen, belanja modal sebesar 76,4 persen, dan belanja barang dan jasa sebesar 74,62 persen. Memper-timbangkan kondisi kesehatan masyarakat dengan tingkat gizi buruk yang masih tinggi di Banten, kebijakan anggaran kesehatan seperti ini belum mampu menyelesaikan persoalan kesehatan masyarakat. Apalagi jika melihat program perbaikan gizi masyarakat yang hanya Rp 345.368.750 dalam APBD 2004, jumlah ini sangat kecil jika dibandingkan dengan belanja administrasi umum yang mencapai Rp 4.509.452.542.

Seperti halnya anggaran kesehatan TA 2004, pada TA 2006 pun alokasi anggaran kesehatan tidak mengalami kenaikan yang signifikan. Dalam RAPBD 2006, alokasi anggaran kesehatan hanya sebesar Rp 71.870.112.775 atau 3,66 persen dari total belanja APBD sebesar Rp 1.966.290.823.135. Menurut beberapa anggota DPRD, kenaikan anggaran kesehatan ini akan terus meningkat secara bertahap setiap tahunnya.

¹¹ Terdapat selisih angka pada kegiatan Rekrutmen Dokter dan Pegawai Tidak Tetap sebesar Rp 800.000, sehingga total yang sebenarnya adalah Rp 26.825.232.062,75.



PEMBANGUNAN MANUSIA SEBAGAI HAK WARGA¹

Oleh Saafroedin Bahar

A. Pendahuluan

Sesungguhnya seluruh gerak sejarah umat manusia berkisar pada satu tema dasar saja, yang berperan bagaikan suatu benang merah yang menjelajahi sejarah, yaitu perjuangan yang tidak putus-putusnya untuk mencapai kehidupan yang lebih baik, lebih sejahtera dan lebih aman. Wujud kehidupan yang didambakan itu disebut dengan berbagai nama, namun motivasi dan visualisasinya tidak jauh berbeda antara masyarakat yang satu dengan masyarakat yang lain. Kalaupun ada fenomena yang sebaliknya, seperti adanya ajaran yang puas dengan hidup berkepanjangan pada taraf *subsisten* — yaitu dalam keadaan miskin, bodoh, dan terbelakang, yang menjadi alas biak dari

¹ Tulisan ini disajikan pada *Semiloka Perencanaan Pembangunan Manusia untuk Memenuhi Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, oleh Pemerintah Daerah Jawa Timur, Surabaya, 30-31 Mei 2005. Disunting dan di-*update* seperlunya untuk penerbitan buku ini. Keseluruhan isi makalah ini merupakan tanggung jawab pribadi penulis dan tidak secara otomatis mewakili pandangan Komnas HAM sebagai lembaga.

apa yang disebut sebagai budaya miskin atau *the culture of poverty* – besar kemungkinan ada faktor penyebab khusus yang menimbulkan penyimpangan tersebut.

Yang mungkin berbeda dalam perjuangan mencapai hidup yang lebih baik itu adalah tentang titik berat serta bagaimana cara mewujudkannya. Visi masyarakat yang didambakan itu bisa bertitik berat pada kesejahteraan bersama, pada kelompok per kelompok, atau malah sekadar pada orang per orang. Sementara itu, tentang bagaimana caranya, bisa evolusioner dan inkremental, revolusioner dan penuh dengan kekerasan, menyerahkan kendalinya kepada kearifan satu atau beberapa orang terkemuka saja, atau pada dinamika prakarsa dan kreativitas keseluruhan warganya. Selain dikenal cara-cara rasional dan pragmatis seperti tadi, juga dikenal cara-cara irasional dan mistis, yang antara lain masih bisa terlihat pada sebagian warga masyarakat Indonesia.

Pilihan suatu masyarakat tentang visi masa depan yang diinginkannya, serta tentang kebijakan dan strategi untuk mencapainya, adalah suatu hal yang sangat bersifat historis dan kontekstual. Dalam arti sangat dipengaruhi latar belakang sejarah dan kebudayaan, serta lingkungan di mana masyarakat tersebut berada. Oleh karena itu, dalam proses perencanaan, pelaksanaan, maupun pengendalian proses pembangunan manusia ini, bukan saja amat penting memahami benar-benar latar belakang sejarah serta kebudayaan manusia yang akan dibangun, tetapi adalah menjadi evidensi – bahkan aksioma – bahwa yang paling tepat melakukan pilihan adalah warga masyarakat sendiri beserta jajaran pemimpinnya.

Bagaimanapun, memang masyarakat yang bersangkutanlah yang sesungguhnya merupakan subyek dan obyek pembangunan manusia. Pihak lain dapat memberikan bantuan, dengan memberikan masukan berupa informasi, data, fakta atau wawasan. Dengan kata lain, peranan pihak lain bersifat *subsidiary*, sekadar pelengkap belaka.

B. Tinjauan Singkat Perkembangan Wawasan Pembangunan Manusia

Dalam seminar hak asasi manusia yang diselenggarakan oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) di Semarang tahun 1995 disepakati bahwa dalam tinjauan sosial budaya sesungguhnya wawasan hak asasi manusia berakar kokoh dalam ajaran agama-agama. Hal itu berarti bahwa kesadaran tentang ketinggian martabat manusia itu sudah ada sejak ribuan tahun lalu.

Sayangnya, mengapa sejarah panjang umat manusia penuh dengan catatan kisah sedih kemiskinan, kebodohan dan keterbelakangan sebagian besar warganya. Hanya sebagian kecil kelompok pembesar dan petinggi yang mampu mencapai taraf hidup yang baik, tidak jarang dengan menindas dan menyengsarakan sebagian besar warga masyarakat lainnya. Kalaupun ada kiprah untuk menyejahterakan masyarakat, tidak jarang hal itu dipandang sekadar sebagai suatu hadiah atau kebaikan hati — yang secara cerdas dapat digunakan sebagai sarana untuk menimbulkan ketergantungan orang banyak kepada mereka— dan bukannya sebagai hak yang melekat pada diri warga masyarakat itu atau sebagai kewajiban mendasar para pemimpin.

Inilah yang ingin dikoreksi secara mendasar oleh wawasan pembangunan manusia atau *human development*. Dapat dikatakan ini sebagai paradigma baru dalam memandang hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Secara operasional dapat dikatakan bahwa ‘pembangunan manusia’ adalah suatu konsep dunia modern tentang keseluruhan proses pemberdayaan seluruh umat manusia secara rasional, pragmatis, terencana, melembaga, dan berkelanjutan, sehingga dapat menjadi kekuatan yang efektif untuk mewujudkan cita-cita yang terkandung dalam konsep abstrak hak asasi manusia dalam konteks hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Pembangunan manusia di bawah pimpinan pemerintah pada masa kini tidak lagi dipandang sebagai suatu kebaikan hati pemerintah, tetapi sebagai pelaksanaan tanggung jawab untuk memenuhi hak asasi warga negara. Dengan kata lain, pembangunan manusia adalah hak asasi manusia *in action*.

Konsep pembangunan manusia bermula dari dokumen *The UN Declaration on the Rights to Development* Tahun 1986, yang mulai diperkenalkan tahun 1990. Selanjutnya berkembang pesat sejak tahun 1993, khususnya setelah dikumandangkannya Deklarasi Wina dan Program Aksi Tahun 1993. Secara historis deklarasi serta program aksi tersebut telah memberikan visi lebih utuh dan operasional terhadap HAM. Dengan demikian mengakhiri dikotomi konseptual lama yang bersifat artifisial dan amat abstrak, antara hak sipil dan politik (sipol) dengan hak ekonomi, sosial dan budaya (ekosob), yang merupakan warisan era Perang Dingin tahun 1948 sampai 1989.

Dalam perspektif historis, terlihat jelas perkembangan visi yang berkelanjutan mengenai HAM, dari rumusan HAM yang amat abstrak ke arah yang semakin lugas dan fungsional. Rumusan yang padat, lugas dan lebih bersifat fungsional tentang HAM dalam zaman modern, serta disampaikan pada momen yang tepat, terdapat dalam *State of the Union Address* dari Presiden Amerika Serikat Franklin Delano Roosevelt tahun 1941. Menurut Roosevelt ada empat kebebasan manusia yang paling dasar, yaitu: *freedom of speech and of expression* (kebebasan berbicara dan menyatakan pendapat); *freedom of religion* (kebebasan beragama); *freedom from want* (kebebasan dari kekurangan); dan *freedom from fear* (kebebasan dari rasa takut). Tidaklah berlebihan konsep empat kebebasan ini – *The Four Freedoms* – dipandang sebagai cikal-bakal konsep modern tentang HAM.

Dua momen penting era baru umat manusia serta pengakuan terhadap hak-haknya terukir pada Juni 1945, sewaktu Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) didirikan para pemenang

Perang Dunia Kedua di Kota San Francisco, dan Desember 1948, sewaktu PBB menyepakati Deklarasi Universal HAM. Dapat dikatakan, sejak 1948, sebagian besar kegiatan badan dunia itu terkait dengan pemajuan, perlindungan, pemenuhan serta penghormatan terhadap hak-hak manusia.

Dalam kiprah besar meningkatkan harkat dan martabat umat manusia ini, masih tetap relevan mengingat, merenungkan dan meresapkan kembali motivasi filsafati yang mendorong dibentuknya PBB. Dalam Piagam PBB tercantum jernih rangkuman visi masa depan umat manusia dalam era baru, yang terjemahannya adalah sebagai berikut:

Kami, bangsa-bangsa dari Perserikatan Bangsa Bangsa bertekad: untuk menyelamatkan generasi demi generasi berikutnya dari kekejaman perang, yang telah dua kali dalam kehidupan kami membawa kesedihan yang tidak terkira terhadap umat manusia; untuk mengukuhkan kepercayaan terhadap hak-hak manusia yang mendasar, terhadap martabat dan harkat diri manusia, dan terhadap persamaan hak antara laki-laki dan perempuan dan antara bangsa-bangsa besar dan kecil; dan untuk menciptakan kondisi yang memungkinkan terpeliharanya keadilan dan penghormatan terhadap kewajiban yang timbul dari perjanjian serta sumber-sumber hukum internasional lainnya.

Motivasi filsafati di tataran global yang meletakkan pengakuan mendasar terhadap martabat, harkat dan hak-hak manusia ditindaklanjuti Piagam PBB, yang dalam Pembukaannya menyatakan antara lain:

Bahwa pengakuan terhadap martabat yang melekat (pada kemanusiaan) dan terhadap hak-hak yang sama dan tidak terpisahkan dari seluruh warga keluarga besar umat manusia merupakan landasan bagi kemerdekaan, keadilan dan perdamaian di dunia;

Bahwa pengabaian dan pelecehan terhadap hak-hak manusia telah menimbulkan perbuatan biadab yang telah membangkitkan kemarahan hati nurani umat manusia, dan merupakan awal dari kelahiran suatu dunia di mana umat manusia dapat menikmati kemerdekaan berbicara, kemerdekaan menganut kepercayaan, dan kebebasan dari rasa takut dan dari kemiskinan telah dinyatakan sebagai aspirasi tertinggi dari manusia biasa;

Bahwa jika manusia tidak terpaksa memberontak terhadap tirani dan penindasan sebagai upaya terakhir, sungguh amat mutlak untuk melindungi hak-hak manusia dengan penegakan hukum;

Bahwa amatlah penting untuk mendorong perkembangan hubungan bersahabat antara bangsa-bangsa;

Bahwa bangsa-bangsa (yang tergabung dalam) Perserikatan Bangsa-Bangsa telah mengukuhkan dalam Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa kepercayaan mereka terhadap hak-hak mendasar manusia, terhadap martabat dan harkat diri manusia dan pada persamaan hak antara laki-laki dan perempuan dan telah bertekad untuk mendorong kemajuan sosial dan taraf hidup yang lebih baik dalam ruang kebebasan yang lebih luas;

Bahwa bersama dengan Perserikatan Bangsa-Bangsa, Negara-negara Anggota telah mengikrarkan sendiri untuk mewujudkan pemajuan penghormatan yang meluas serta penghormatan terhadap hak-hak manusia dan kemerdekaan-kemerdekaan dasar;

Bahwa adanya suatu pemahaman yang sama terhadap hak-hak dan kemerdekaan-kemerdekaan ini sangat penting bagi terwujudnya hak-hak ini secara tuntas.

Berbeda dengan kegagalan Liga Bangsa Bangsa yang dibentuk setelah Perang Dunia Pertama — sampai usia lebih dari

60 tahun— PBB lumayan berhasil melaksanakan mandatnya. Bukan saja terbukti dengan tidak adanya perang dunia ketiga, tetapi juga dengan berkembangnya kerja sama konstruktif antara berbagai bangsa dan negara, baik dalam bidang politik, ekonomi, sosial, budaya maupun militer. Lebih dari itu dapat dikatakan bahwa hampir seluruh produk legislatif dan kegiatan operasional PBB secara berkelanjutan terkait dengan hak asasi manusia, baik langsung maupun tidak langsung.

C. Rekam Jejak Republik Indonesia dalam HAM

Indonesia sudah menjadi anggota PBB — termasuk menjadi anggota dari berbagai komisi dan lembaga-lembaga lain dari badan dunia tersebut — segera setelah memperoleh pengakuan kedaulatan Desember 1949. Namun, ada tiga faktor yang menyebabkan Indonesia tidak begitu saja ikut serta dan mengambil manfaat dari kiprah badan dunia tersebut, yaitu:

Pertama, bersifat politis, yaitu Indonesia harus mengalokasikan banyak waktu serta sumber daya untuk menyelesaikan program integrasi nasional sebagai bangsa majemuk dari segi suku, ras, agama dan golongan. Sejarah Republik Indonesia penuh dengan pemberontakan daerah terhadap proyeksi kekuasaan pemerintah pusat, yang sampai tahun 1998 dilakukan dalam format sangat sentralistik, elitis dan otoritarian, dengan segala akibat negatifnya terhadap pemajuan, perlindungan, pemenuhan, serta penghormatan terhadap hak asasi manusia.

Kedua, secara kultural, Indonesia masih berada dalam proses mencari bentuk antara budaya tradisional yang sarat dengan nilai-nilai pra modern yang feodalistik, patrimonial dan mistik, menuju dunia modern yang demokratik, egalitarian dan semakin rasional. Proses mencari bentuk ini tampil ke permukaan pada polemik kebudayaan yang berlangsung dalam tahun 1930-an, antara Sanusi Pane yang mengagungkan budaya tradisional lama dengan simbol Candi Borobudur, dengan Sutan Takdir Alisyahbana yang mengajak bangsa ini memasuki dunia

modern yang dilambangkan oleh budaya barat. Suasana transisi kultural tersebut masih terasa dalam segala bidang, termasuk dalam pemahaman kita tentang HAM.

Ketiga, yang lebih mendasar, yakni secara ideologis Indonesia pernah bermasalah dengan wawasan HAM itu sendiri. Oleh karena menganggap konsep HAM sebagai *derivat* dari paham individualisme dan liberalisme, pada tahun 1945 para pendiri RI menolak dicantumkannya klausul HAM dalam rancangan Undang-Undang Dasar 1945. Bahkan Hatta yang memperjuangkan tercantumnya Pasal 28 tentang kebebasan menyatakan pendapat, tidaklah mengaitkannya dengan konsep HAM, tetapi sekadar sebagai suatu klausul preventif untuk menghadapi kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan oleh penyelenggara negara.

Sikap yang tidak bersahabat dengan HAM berlangsung terus-menerus sampai Indonesia terpaksa – atau dipaksa – untuk mengakomodasinya pada tahun 1993 – pasca terjadinya Peristiwa Dili tahun 1991 – dengan membentuk Komnas HAM melalui keputusan presiden. Di sisi lain, sejak tahun 1970-an telah bergerak aktif sekelompok aktivis HAM di Indonesia. Mereka melakukan advokasi HAM untuk membela golongan yang terpinggirkan. Untuk kiprah dan dedikasi mereka selayaknya suatu saat bangsa ini memberikan penghargaan yang seimbang.

Sejak tahun 1991, momentum pengguliran wacana HAM berlanjut dan makin dikukuhkan dalam era Reformasi yang melahirkan Tap MPR No XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia. Kemudian lahir Undang-Undang No 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan diluncurkannya Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RAN-HAM) 1999-2004 serta RAN-HAM 2004-2009. RAN-HAM merupakan program nasional yang mempunyai jangkauan lebih luas, bukan hanya nasional, tetapi juga daerah (dari tingkat provinsi sampai kabupaten/kota). Dengan kata lain, dewasa ini sudah ada momentum yang lebih

kuat, melembaga dan berkesinambungan untuk pemajuan, perlindungan, pemenuhan dan penghormatan HAM.

Komnas HAM generasi pertama memberikan sebagian besar perhatian untuk memperoleh legitimasi dan membangun kredibilitas pada masalah terkait hak sipil dan politik, dengan agak mengabaikan hak ekonomi, sosial dan budaya.

Sebagai contoh, walaupun telah dibentuk sebuah Pokja Hak Ekosob tahun 2001, dan berbagai lokakarya Komnas HAM tentang hak ekosob berlangsung sejak 1998, namun pokja tidak dapat bergerak karena kurang visi, minat dan dukungan sumber daya.

Momentum terbaru hak ekosob di Indonesia diperoleh dengan kegiatan dan temuan *The United Nations Support Facility for Indonesian Recovery /UNSFIR*, lembaga PBB yang dibentuk untuk membantu pemulihan ekonomi Indonesia pasca krisis ekonomi tahun 1997. Pada tahun 2001 UNSFIR bersama Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) dan Badan Pusat Statistik (BPS) menerbitkan laporan bersejarah tentang kondisi pembangunan manusia di Indonesia sejak tahun 1990. Sejak itu secara berlanjut dilakukan sosialisasi wawasan pembangunan manusia (*human development*), antara lain melalui Jaringan Kebijaksanaan Publik (JAJAKI) yang dibentuk atas dorongan UNSFIR tersebut.

Dapat dikatakan, laporan gabungan UNSFIR, Bappenas dan BPS merupakan pembuka mata (*eye opener*) bagi Indonesia. Ternyata kinerja ekosob berupa angka-angka statistik di tataran nasional yang baik tidak dengan sendirinya berarti baik juga di tataran daerah. Selain itu, laporan kinerja berupa angka-angka statistik yang baik pada tingkat provinsi tidak dengan sendirinya baik juga pada tingkat kabupaten/kota.

Kata kunci yang lenyap dalam hubungan ini adalah kesadaran adanya kesenjangan yang mencolok antara peringkat produk domestik regional bruto (PRDB) di tingkat provinsi dengan peringkat pembangunan manusianya. Ada provinsi dengan

peringkat PRDB yang tinggi, tetapi dengan peringkat pembangunan manusia yang amat rendah, seperti yang terjadi di Provinsi Papua. Hal yang sama juga terjadi pada tingkat kabupaten dan kota dalam suatu provinsi yang sama.

Komnas HAM sebagai salah satu anggota JAJAKI menyambut baik, mendukung dan menindaklanjuti sosialisasi wawasan pembangunan manusia. Caranya, dengan mendorong terselenggaranya seminar dan lokakarya pembangunan manusia pada tataran kewilayahan, seperti di Provinsi Sumatera Barat (Agustus 2004) dan Provinsi Jawa Timur (Mei 2005). Cara lainnya, mendorong advokasi pada tataran kelompok dan golongan, seperti pada kelompok masyarakat hukum adat dan kelompok perempuan. Setelah kegiatan di Provinsi Sumatera Barat dan Jawa Timur, Komnas HAM sudah melaksanakan kegiatan serupa di Provinsi Kalimantan Barat.

Berdasarkan pengamatan, publikasi angka-angka indeks pembangunan manusia yang bersifat lugas bukan saja berhasil menggugah kesadaran kolektif, tetapi juga mendorong respons yang konstruktif. Hasilnya berupa kebijakan baru di tingkat daerah untuk merealokasi anggaran pendapatan dan belanja daerah ke sektor-sektor pembangunan yang dapat 'mendongkrak' angka indeks pembangunan manusia, seperti terlihat di Kabupaten Jembrana, Bali, dan Kabupaten Solok, Sumatera Barat.

Dalam kunjungan tim Komnas HAM selama 9-12 Mei 2005 ke Kota Blitar dan Kabupaten Bondowoso, Kabupaten Sidoarjo dan Kabupaten Sampang, tampak telah disadarinya kesenjangan antardaerah dan antargolongan serta faktor-faktor penyebabnya. Juga terdapat tekad, kesediaan serta kemampuan untuk mengoreksi kesenjangan tersebut secara rasional, terencana, melembaga dan berkelanjutan.

D. Prakarsa dan Kreativitas Warga sebagai Tumpuan dan Motor Penggerak Pembangunan Manusia

Sejak tahun 1998 Indonesia memilih format kenegaraan dan pemerintahan yang lebih desentralistik, populis dan demokratik. Beberapa langkah kemajuan tersebut:

1. Indonesia sudah empat kali mengamandemen Undang-Undang Dasar 1945;
2. Indonesia menyusun banyak peraturan perundang-undangan untuk mewadahi aspirasi gerakan Reformasi;
3. Indonesia menyelenggarakan pemilihan umum yang sama demokratisnya dengan Pemilihan Umum 1955;
4. Indonesia untuk pertama kalinya melakukan pemilihan presiden dan wakil Presiden secara langsung, begitu juga pemilihan gubernur, bupati, dan wali kota.

Konsep pembangunan manusia berdasarkan kerangka RAN HAM 2004-2009 bertumpu pada beberapa asas yang dikristalisasi dari *best practices* yang ada —yang jika dilaksanakan dengan tertib— akan membantu mewujudkan cita-cita, yaitu:

a. Asas kesetaraan dan non diskriminasi

Berarti menghormati, melindungi, menegakkan serta menghormati hak asasi manusia. Sama sekali tidak boleh ada diskriminasi dalam bentuk apa pun, baik secara tidak sengaja maupun sengaja. Hal itu berarti adanya kebutuhan untuk mengidentifikasi berbagai wujud ketidaksetaraan dan diskriminasi yang ada dan untuk melakukan koreksi mendasar.

b. Asas keutuhan hak

Berarti walaupun ada perbedaan dalam prioritas, namun tidak boleh ada hak yang dipandang lebih penting daripada hak yang lain. Hak sipil dan politik tidaklah lebih tinggi atau lebih penting daripada hak ekosob atau sebaliknya.

c. Asas adanya sasaran dan tolok ukur kinerja

Berarti untuk mengukur kemajuan atau kemunduran perwujudan HAM, perlu ditetapkan sasaran (target) yang jelas serta digunakannya seperangkat tolok ukur baku yang berlaku untuk seluruh dunia. Di sinilah letak arti penting Tujuan Pembangunan Milenium (*Millennium Development Goals*, MDGs) yang perlu dicapai pada 2015 nanti, serta empat indeks pembangunan manusia.

Ada delapan sasaran Tujuan Pembangunan Milenium, yaitu:

1. Menghapuskan kemiskinan dan kelaparan absolut;
2. Menjamin ketersediaan pendidikan dasar bagi semua orang;
3. Mendorong kesetaraan gender antara laki-laki dan perempuan serta memberdayakan kaum perempuan;
4. Menurunkan angka kematian anak;
5. Memperbaiki kesehatan kaum ibu;
6. Memerangi penyakit HIV/AIDS, malaria, dan penyakit-penyakit lainnya;
7. Menjamin kelestarian lingkungan; dan
8. Mengembangkan kerja sama sejagat untuk pembangunan manusia.

Empat indeks pembangunan manusia merupakan *benchmark* yang dapat digunakan untuk mengukur dan membandingkan kemajuan atau kemunduran kinerja suatu negara, provinsi, kabupaten/ kota, yakni:

1. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau *Human Development Index*/HDI, sebagai indeks komposit yang disusun berdasarkan tiga indikator: lama hidup yang diukur dari angka harapan hidup ketika lahir, pendidikan yang diukur berdasarkan rata-rata lama sekolah dan angka melek huruf penduduk usia 15 tahun

- ke atas, dan standar hidup yang diukur dengan pendapatan per kapita;
2. Indeks Kemiskinan Manusia (IKM) atau *Human Poverty Index/HPI*; sebagai indeks komposit yang mengukur deprivasi (keterbelakangan) dalam tiga dimensi: lamanya hidup, pengetahuan, dan standar hidup layak.
 3. Indeks Pembangunan (terkait) Gender (IPG) atau *Gender-related Development Index/GDI*, merupakan indeks komposit yang dibangun dari beberapa variabel untuk mengukur pencapaian pembangunan manusia dengan memperhatikan disparitas gender.
 4. Ukuran Pemberdayaan Gender/UPG atau *Gender Empowerment Measure/GEM*, merupakan indeks komposit yang disusun dari beberapa variabel yang mencerminkan tingkat keterlibatan perempuan dalam proses pengambilan keputusan di bidang politik dan ekonomi.

Perlu diperhatikan secara khusus bahwa dua dari empat indeks pembangunan manusia itu berkaitan dengan manusia perempuan, yang jumlahnya merupakan separuh umat manusia dan sudah terlalu lama terpinggirkan. Padahal mereka mempunyai kemampuan dan kualitas yang tidak kalah dari manusia laki-laki. Memberdayakan, mengikutsertakan serta meningkatkan peran manusia perempuan ini jelas secara otomatis akan mempercepat tercapainya sasaran pembangunan manusia.

Adanya sasaran serta tolok ukur yang jelas pada suatu sisi akan mencegah merosotnya wacana HAM menjadi sekadar retorika belaka. Pada sisi lain memungkinkan massa pemilih menilai kinerja tokoh-tokoh publik saat menunaikan tugasnya, baik secara individual maupun secara kolektif.

d. Asas Keikutsertaan

Berarti seluruh warga negara berhak memanfaatkan hak sipol serta hak ekosob yang melekat dengan dirinya, untuk ikut serta dalam proses perumusan, pengambilan keputusan, pelaksanaan, pengawasan serta pengendalian pembangunan manusia. Manusia bukanlah sekadar obyek pembangunan manusia, tetapi terutama merupakan subyek pembangunan manusia.

e. Pemberdayaan

Berarti bersamaan dengan memberi peluang keikutsertaan bagi mereka yang mampu mengartikulasikan aspirasi dan kepentingannya, perlu juga secara khusus meningkatkan kemampuan bagi mereka yang belum mampu melakukan hal itu, antara lain melalui apa yang disebut sebagai *affirmative actions*.

f. Akuntabilitas

Berarti setiap pemegang amanah publik dari program pembangunan manusia harus bertanggung jawab mengenai kinerjanya, baik bersifat yuridis, politis, sosial maupun moral. Hal ini jelas memerlukan tegaknya hukum; berfungsinya sistem, mekanisme dan institusi politik; sehatnya sistem dan institusi sosial; serta terpeliharanya nilai-nilai moral.

E. Tanggung Jawab Negara dan Pemerintah dalam Pembangunan Manusia

Negara serta pemerintah adalah suatu institusi politik dan yuridis yang bersifat artifisial, dibentuk secara sadar dan sengaja untuk menunaikan tugas-tugas khusus yang tercantum dalam konstitusi pembentukannya, baik konstitusi tertulis maupun konstitusi tidak tertulis. Apa pun filsafat atau ideologi kenegaraan yang dianut para pendiri negara, namun pada dasarnya hanya dua tugas pokok yang harus ditunaikan negara

serta pemerintah, yaitu: menjamin keamanan serta menciptakan kondisi yang memungkinkan terwujudnya kesejahteraan bagi seluruh penduduk.

Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 para pendiri negara merinci lebih lanjut dengan amat jernih dua tugas pokok negara yang bersifat umum itu menjadi dua tujuan negara dan empat buah tugas pemerintah. Dalam alinea kedua dirumuskan tujuan pembentukan negara Republik Indonesia, yaitu suatu Negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Hal tersebut selanjutnya dirinci menjadi empat tugas pemerintahan, yaitu:

1. Melindungi segenap Bangsa Indonesia serta seluruh Tumpah Darah Indonesia;
2. Memajukan kesejahteraan umum;
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa; dan
4. Ikut serta melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, keadilan sosial dan perdamaian abadi.

Jelas sekali bahwa kandungan visi dan norma yang terdapat dalam kedua alinea tadi merupakan rujukan konstitusional yang kokoh bagi keseluruhan program pembangunan manusia yang ingin dipacu dalam tahun-tahun mendatang.

Dengan rumusan konstitusional yang jernih dan amat berpihak kepada manusia, mengapa negara kita lambat dalam mensosialisasikan banyak deklarasi dan meratifikasi banyak konvensi hukum internasional HAM yang bertujuan memajukan, melindungi, memenuhi serta menghormati HAM. Padahal, sosialisasi dan ratifikasi tersebut akan menghemat waktu, tenaga dan pikiran dalam menjabarkan secara sistematis norma konstitusional tersebut ke dalam kebijakan, strategi, sistem serta organisasi pemerintahan. Dengan kata lain, tidak usah untuk *reinvent the wheel*, kata orang bijak.

Keterlambatan Indonesia dalam sosialisasi dan ratifikasi berbagai instrumen hukum internasional HAM disebabkan

terjadinya *overload* tugas-tugas elementer yang lebih mendesak dan karena konservatisme serta kelambanan birokratis. Indonesia saat ini sudah berusaha mengejar ketertinggalan. Hal ini bisa dilihat dalam RAN-HAM 2004-2009. Juga Indonesia sudah meratifikasi dua kovenan dasar HAM 28 Oktober 2005, yaitu *The International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) notabene tanpa *Optional Protocol*-nya, dan *The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights* (ICESCR).

Kovenan yang kedua amat relevan dengan program pembangunan manusia karena norma-normanya sudah dijabarkan dalam dua dokumen yang memuat petunjuk pelaksanaannya, yaitu *The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights* (1986), dan *Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social, and Cultural Rights* (1997). Beberapa hal penting dalam Prinsip-prinsip Limburg dan Petunjuk Maastricht terurai di bawah ini.

Menurut UNDP, ada enam tanggung jawab negara dalam melindungi, memajukan, memenuhi dan menghormati hak ekosob, yaitu:

a. *Respect-bound obligation*

Kewajiban negara untuk menghormati – disertai larangan bagi negara untuk mencampuri – hak dan kebebasan warga negara yang telah diakui.

b. *Protection-bound obligation*

Kewajiban negara untuk mengambil langkah-langkah sedemikian rupa, sehingga tidak terjadi pelanggaran hak dan kebebasan manusia yang telah diakui.

c. *Fulfillment-bound obligation*

Kewajiban negara untuk secara aktif menciptakan kondisi yang bertujuan untuk terpenuhinya hak ekosob.

d. *Obligation to take steps*

Kewajiban negara untuk mengambil langkah-langkah konkret ke arah terpenuhinya hak ekosob melalui proses

legislasi, yurisprudensi atau aksi.

e. *Obligation towards progressive obligation*

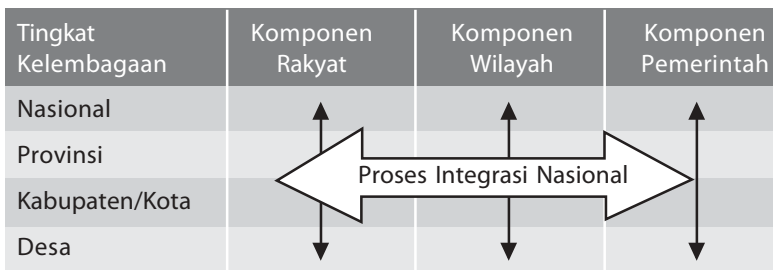
Kewajiban negara untuk bertindak sedemikian rupa ke arah terwujudnya hak ekosob.

f. *Obligation to establish benchmark*

Kewajiban meletakkan tolok ukur dan sasaran yang jelas untuk menilai langkah yang telah diambil.

Dengan demikian, tercapai tidaknya sasaran pembangunan manusia di suatu negara bergantung pada terlaksananya enam kewajiban negara serta pemerintah tadi serta pada tumbuh dan berkembangnya prakarsa dan kreativitas seluruh manusia yang hidup dalam batas-batas wilayah negara yang bersangkutan. Ringkasnya, tercapai tidaknya sasaran pembangunan manusia bergantung pada kualitas proses integrasi nasional – baik secara kelembagaan antara tataran nasional, provinsi, kabupaten/kota dan desa, maupun secara sistemik antara tiga komponen kenegaraan – rakyat, wilayah dan pemerintahan. Hal itu dapat kita visualisasikan pada matriks sebagai berikut.

Matriks Proses Integrasi Nasional



Masalah berkepanjangan jelas akan timbul jika antara sesama rakyat hidup saling curiga-mencurigai, sumber daya alam yang ada di wilayah negara dikuras habis untuk kepentingan orang-seorang atau sekelompok orang dan atau pemerintahan tanpa visi, tidak kompeten, atau sarat dengan kolusi, korupsi, dan

nepotisme, seperti yang sudah kita alami selama ini.

Dalam jangka pendek, menurut Bappenas, BPS dan UNDP, sasaran pembangunan manusia di Indonesia perlu ditujukan pada empat sasaran, yaitu pada pemenuhan hak atas pangan, pendidikan, kesehatan, serta hak atas rasa aman. Pemenuhan terhadap empat hak *The Indonesian Four Basic Freedoms* oleh negara dan pemerintah, merupakan syarat mutlak – *conditio sine qua non* – untuk bangkit, tumbuh dan berkembangnya potensi dan kekuatan manusia secara efektif untuk meningkatkan harkat dan martabatnya menuju taraf hidup yang lebih baik.

Adalah amat menggembirakan bahwa setelah dihitung-hitung pemenuhan empat hak dasar warga negara yang dewasa ini dipandang paling penting dapat dilakukan dengan biaya yang masih berada dalam jangkauan. Hanya dibutuhkan peningkatan anggaran dari Rp 53,7 triliun menjadi Rp 133,7 triliun, atau dari 3 persen PDB menjadi 5,8 persen PDB, seperti terlihat dalam tabel UNDP berikut:

Kebutuhan Dasar Per Tahun untuk Membiayai Hak-hak Dasar Warga Negara

	Pengeluaran Tahunan Saat Ini		Kebutuhan Tambahan, Rp (triliun)	Pengeluaran Tahunan yang Dibutuhkan	
	Rp (triliun)	% PDB		Rp (triliun)	% PDB
Keamanan Pangan	4,8	0,27	-1,1	3,7	0,2
Kesehatan Dasar	8,4	0,47	6,2	13,6	0,77
Pendidikan Dasar	33	1,84	25	58,4	3,24
Rasa Aman	7,5	0,33	20,9	28,4	1,59
Total	53,7	3	54,9	133,7	5,80

Sumber: UNDP, 2004

Secara sinis bisa dikatakan, dengan membasmi korupsi dan meningkatkan efisiensi bangsa, ini akan mampu membiayai pemenuhan hak-hak dasar warga negara untuk selanjutnya melaju menuju kepuhian. Ringkasnya, pemenuhan hak-hak dasar warga negara ini masih dapat dilakukan dengan menegakkan *good governance* dan meninjau alokasi anggaran pendapatan dan belanja negara.

A. Implementasi Pembangunan Manusia dalam Konteks Daerah

Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah —yang mengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999— telah memuat secara lengkap seluruh ketentuan yang diperlukan untuk mewujudkan sasaran pembangunan manusia yang telah menjadi agenda nasional. Dalam konsideran undang-undang ini telah ditegaskan tanpa ada keraguan sedikit pun bahwa: “dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa peringkat pembangunan manusia yang dicapai oleh suatu daerah sesungguhnya dapat ditafsirkan sebagai refleksi dari kualitas kepemimpinan pemerintahan daerahnya. Maknanya adalah dengan rakyat dan wilayah yang sama bisa terjadi perubahan peringkat yang mencolok —ke arah peningkatan maupun ke arah kemerosotan— dalam tangan kepemimpinan pemerintahan

daerah yang berbeda. Pemerintahan daerah yang berada dalam tangan kepemimpinan yang visioner, kreatif, inovatif dan demokratis dalam tempo lima tahun akan menghasilkan peringkat pembangunan manusia yang berbeda jika dipimpin kepemimpinan tanpa visi, rutin, konservatif dan otoriter. Kenyataan ini dapat dijadikan pendorong rohaniah bagi para gubernur, bupati dan walikota serta para kepala desa, agar meningkatkan kualitas kepemimpinannya dalam semangat *fastabiqul khairaat*, sehingga dipilih – dan dipilih lagi – dalam era pilkada secara langsung.

Salah satu masalah yang dapat dirasakan menjadi hambatan dalam pelaksanaan pembangunan manusia adalah keterbatasan anggaran, baik pada tingkat nasional maupun daerah. Namun kalkulasi yang serius oleh Bappenas, BPS serta UNDP pada tahun 2004, serta pengalaman empirik di Kabupaten Jembrana (Bali), Kabupaten Solok (Sumatera Barat) atau Kota Blitar (Jawa Timur) menunjukkan bahwa tidaklah banyak anggaran yang dibutuhkan untuk mewujudkan standar minimal dari pembangunan manusia. Yang dibutuhkan adalah efisiensi pemerintahan serta kemauan dan ketegasan untuk memulai pelaksanaannya.

Jika seluruh jajaran pemerintah daerah – legislatif, eksekutif dan yudikatif – beserta seluruh kekuatan sosial politik di daerah secara proaktif memacu pembangunan manusia yang ada di wilayahnya serta mendayagunakan manusianya secara melembaga, dalam waktu tidak terlalu lama, maka Republik Indonesia akan pulih menuju taraf kehidupan yang pernah dicapai sebelum krisis ekonomi 1997, bahkan akan dapat melampauinya.

Sudah barang tentu, masalah tidak seluruhnya berada pada tangan kepemimpinan daerah. Masalah lainnya seperti masalah sosio kultural yang mempunyai latar belakang sejarah amat tua masih bisa sangat berpengaruh. Suatu contoh konkret ketika kunjungan Komnas HAM ke Kabupaten Bondowoso dan

Kabupaten Sampang tahun 2005. Di dua kabupaten ini, terinformasikan masalah kawin muda. Anak-anak perempuan berusia 9-12 tahun – umumnya dari kalangan kurang berada – sudah diizinkan menikah. Hal ini menyebabkan mereka tidak dapat menyelesaikan pendidikan dasar dan rentan terhadap berbagai penyakit yang dapat membahayakan kesehatan serta membahayakan nyawa.

Namun dengan dukungan para kyai yang memimpin pesantren, kebiasaan tersebut secara bertahap dapat diatasi, sehingga anak-anak perempuan bisa melanjutkan pendidikan dasar sampai selesai. Ini berarti para kyai sebagai pemimpin masyarakat dapat berperan amat menentukan dalam meningkatkan kualitas pembangunan manusia di daerah.

Komnas HAM menyaksikan adanya visi, kreativitas, kemampuan berinovasi serta watak demokratis dari jajaran pemerintah daerah dan kepemimpinan masyarakat di Jawa Timur. Dengan ‘distel’ seperlunya, *insya Allah*, peringkat pembangunan manusia di tingkat daerah akan dapat meloncat cepat, seperti telah terbukti di daerah-daerah lainnya. Keseluruhan proses untuk mempersiapkan dukungan masyarakat di tingkat daerah agar berkiprah besar dalam pembangunan manusia bisa diberi format sebagai Kongres Daerah Pembangunan Manusia. Menurut konsep Bappenas, BPS dan UNDP, kegiatan tersebut kemudian akan disusul di tingkat nasional bertajuk Kongres Puncak Nasional Pembangunan Manusia (*National Summit for Human Development*).

Momentum yang sudah mulai bergulir ini telah dipelihara dengan baik oleh pemerintah. Walaupun belum sempat diselenggarakan rangkaian kongres daerah pembangunan manusia, namun pada tahun 2006 oleh Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat telah diselenggarakan serangkaian Pra Kongres Pembangunan Manusia untuk tingkat regional di Jakarta (Maret 2006), Manado (Mei 2006), Palembang (Juli 2006), Pontianak (Agustus 2006), dan sebuah Dialog Publik di Denpasar

(September 2006). Pada 10 November 2006 telah diselenggarakan Kongres Nasional Pembangunan Manusia Indonesia 2006 untuk mengkonsolidasikan seluruh kesimpulan yang tercapai dalam rangkaian pra kongres serta dialog publik dan menyepakati sebuah Piagam Pembangunan Manusia Indonesia. Bersamaan dengan itu, kepada daerah-daerah yang telah menunjukkan keberhasilan dalam memulai dan menindaklanjuti prakarsa dalam program-program pembangunan manusia diberikan penghargaan.

B. Kesimpulan dan Penutup

1. Salah satu program terpenting dari implementasi hak ekosob adalah pembangunan manusia atau *human development*, yang dapat dipandang sebagai kebijakan, strategi dan wahana untuk mencapai delapan sasaran *Millennium Development Goals 2015*.
2. Pembangunan manusia adalah hak asasi manusia *in action*, yang pada sisi yang satu mampu membangkitkan potensi dan memberdayakan seluruh umat manusia sebagai kekuatan yang efektif untuk meningkatkan harkat dan martabatnya sebagai manusia. Sementara pada sisi yang lain memberi kewajiban dan tanggung jawab kepada seluruh pemegang amanah publik untuk memberikan kepemimpinan yang visioner, kreatif, inovatif dan demokratis, secara rasional, terencana, melembaga, dan berkelanjutan.
3. Dalam melancarkan pembangunan manusia secara penuh, bangsa Indonesia menghadapi tiga kendala yang berakar dalam sejarah nasionalnya sendiri, yaitu kendala politik tentang lamanya waktu yang diperlukan untuk melaksanakan integrasi nasional sebagai bangsa yang bermasyarakat majemuk; kendala kultural tentang transisi dari budaya tradisional menuju budaya modern; dan kendala ideologis yang (pernah) menganggap hak asasi manusia sebagai ajaran individualisme dan liberalisme.

4. Baik pada tingkat pemerintahan pusat maupun pemerintahan daerah, sasaran pembangunan manusia dapat dibiayai dalam batas-batas kemampuan dukungan anggaran yang ada. Caranya, dengan meninjau dan mengadakan realokasi dari mata anggaran yang ada serta menentukan prioritas pada hak atas pangan, kesehatan, pendidikan dan rasa aman.
5. Pembangunan manusia sudah merupakan program nasional yang harus dilaksanakan dengan menggunakan delapan sasaran yang tercantum dalam Tujuan Pembangunan Milenium 2015 dan empat indeks pembangunan manusia sebagai tolok ukur kinerja.
6. Dalam konteks program nasional, diharapkan setiap daerah menyusun, merencanakan, melaksanakan serta menindak-lanjuti rencana pembangunan manusia sesuai konteks sejarah dan sosio kulturalnya masing-masing, sebagai tindak lanjut dari Kongres Nasional Pembangunan Manusia Indonesia 2006. Enam daerah –pada tingkat provinsi, kabupaten/kota– sudah membuktikan bahwa program pembangunan manusia dapat dilaksanakan daerah dan manfaatnya dapat dinikmati secara langsung oleh masyarakat di daerah yang bersangkutan.



TANTANGAN PEMENUHAN HAK EKOSOB DALAM ERA DESENTRALISASI

Oleh Ilham Cendekia Srimarga

Agenda pemenuhan hak-hak dasar, seperti hak pendidikan, hak kesehatan, hak untuk memperoleh tempat tinggal dan sebagainya, menghadapi tantangan besar sejak diterapkannya desentralisasi atau otonomi daerah pada tahun 2001. Ini karena agenda pemenuhan hak-hak dasar akan berkompetisi dengan berbagai agenda pemerintah daerah (pemda) lainnya untuk menjadi prioritas pembangunan. Berbagai kajian mengenai pelaksanaan otonomi daerah menyatakan agenda peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan agenda yang sangat menyita perhatian pemda di banyak daerah. Sering kali keseriusan pemda untuk menggenjot peningkatan PAD ini mengurangi perhatian dan bahkan mengorbankan pemenuhan hak-hak dasar masyarakat.

Tulisan ini akan mencoba menyoroti sejauh mana pemenuhan hak-hak dasar yang dilakukan oleh pemda pada era otonomi daerah saat ini dan melihat titik-titik kritis yang menyebabkan kegagalan pemenuhan tersebut. Kemudian tulisan ini akan melakukan tinjauan mengenai sejauh mana pola relasi antara

pemerintah pusat dan daerah dapat berperan dalam pemenuhan hak-hak dasar.

A. Konsep Pemenuhan Hak-hak Dasar

Pemenuhan hak-hak dasar warga negara adalah salah satu fundamen untuk mencapai tujuan pembangunan. Dalam paradigma pembangunan berbasis manusia (*people-centered development*), pemenuhan hak-hak dasar warga negara diperlukan agar perkembangan manusia (*human being*), kesejahteraan, keadilan dan keberlanjutan pembangunan dapat terjadi. Dalam paradigma pembangunan sebagai pembebasan, pemenuhan hak-hak dasar adalah menjadi syarat sekaligus tujuan bagi tercapainya pembebasan.

Menurut Amartya Sen dalam bukunya *Development as Freedom*: “Pembangunan pada hakikatnya adalah pembebasan dari: tirani, kurangnya kesempatan ekonomi, deprivasi sosial secara sistematis, kurangnya prasarana publik dan ketidaktoleransian atau ‘*overactivity*’ negara-negara yang represif”.

Pembebasan merupakan kata kunci dalam pembangunan. Menurut Amartya, pembebasan yang ingin dicapai terdiri dari kebebasan politik, ketersediaan fasilitas ekonomi, ketersediaan fasilitas sosial, jaminan adanya transparansi dan jaminan keamanan sosial. Untuk mencapai pembebasan seperti itu maka yang harus dibangun adalah kapasitas dasar dari setiap manusianya, struktur sosial yang adil dan pranata (institusi) yang mendukung. Pemenuhan hak-hak dasar terutama dibutuhkan untuk terjadinya peningkatan kualitas manusia.

Dalam upaya peningkatan kapasitas manusia, pemenuhan hak-hak dasar dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dasar dari warga negara agar mereka dapat mencapai kondisi siap untuk pengembangan diri. Kebutuhan-kebutuhan dasar yang harus dipenuhi dalam pembangunan meliputi: (i) kebutuhan untuk bertahan hidup (nutrisi, papan, sandang, kesehatan, keamanan); (ii) kebutuhan sosial (pendidikan, institusi sosial yang tidak

diskriminatif); (iii) kebebasan dan psikis (pendidikan, kebebasan pribadi, estetika); (iv) kesejahteraan (perlindungan dari eksploitasi, kesempatan peningkatan taraf hidup); dan (v) penyesuaian (pendidikan).

Di antara berbagai macam kebutuhan dasar tersebut, terdapat tiga kebutuhan dasar yang dianggap paling esensial dan sering menjadi *cross-cutting issues* untuk seluruh isu pembangunan, yaitu: kesehatan, pendidikan dan peningkatan daya beli masyarakat. *United Nations for Development Programme* (UNDP) menetapkan ketiga kebutuhan dasar tersebut sebagai ukuran paling penting dari indeks pembangunan manusia (*human development index*).

B. Ekosob dalam Perspektif Pembangunan

Dalam perspektif pembangunan, ekosob menjadi norma yang mengarahkan tujuan pembangunan. Tercapainya pemenuhan hak-hak dasar warga merupakan nilai utama yang terkandung dalam ekosob. Pembangunan yang berwawasan ekosob akan mengutamakan pemenuhan hak-hak dasar warga di atas tujuan-tujuan lain. Paradigma ini sering disebut sebagai pembangunan berbasis hak (*right-based development*).

Dalam paradigma ini, setiap warga negara memiliki hak atas pembangunan. Hak tersebut meliputi hak untuk mendapat manfaat dari pembangunan dan hak untuk berperan serta dalam pembangunan. Hak atas pembangunan dimaknai sebagai bagian dari hak setiap orang untuk mengembangkan potensi insani dirinya dan memperbaiki taraf hidupnya, baik secara perorangan maupun kolektif. Sebagai konsekuensi dari keberadaan hak tersebut, negara wajib mengusahakan terpenuhinya hak-hak dasar warga. Karena dengan terpenuhinya hak-hak dasar tersebut, setiap orang akan dapat mengembangkan dirinya dan memperbaiki taraf hidupnya.

Dalam sistem pembangunan seperti ini, tujuan pertumbuhan ekonomi akan diletakkan hanya sebagai sarana pemenuhan hak-

hak warga. Yang paling penting adalah pencapaian kualitas insani suatu bangsa. Para pemikir dalam paradigma ini percaya bahwa dengan tingginya kualitas insani suatu bangsa, maka berbagai persoalan bangsa akan dapat diatasi.

Ini berbeda dengan pembangunan dengan paradigma berbasis pasar (*market-based development*) yang meletakkan pertumbuhan ekonomi sebagai tujuan akhir, sedangkan pemenuhan hak-hak masyarakat sekadar prasyarat pembangunan. Paradigma ini memandang bahwa akumulasi kapital yang dicapai suatu bangsa akan menjadikan bangsa tersebut sejahtera dan pemenuhan hak-hak dasar warga negara baru dapat dilakukan setelah itu.

Kedua paradigma tadi berbeda, misalnya, dalam memandang pelayanan pendidikan. Paradigma berbasis pasar melihat bahwa pelayanan pendidikan kepada masyarakat harus diberikan oleh pemerintah, karena masyarakat yang terdidik dapat menjadi modal untuk menggerakkan pasar. Sementara paradigma pembangunan berbasis hak melihat bahwa masyarakat memiliki hak untuk cerdas yang bukan karena sebagai tuntutan pasar, tapi karena secara hakiki setiap orang berhak mengembangkan dirinya, dan kecerdasan diperlukan untuk itu. Implikasi kedua pandangan tersebut berbeda pula dalam merancang sistem pendidikan nasional. Pandangan pembangunan berbasis pasar akan cenderung menyiapkan sistem pendidikan sesuai dengan yang dibutuhkan oleh industri atau tuntutan ekonomi lainnya. Atau dengan istilah lain, tidak penting menjadikan orang cerdas, yang penting bisa dapat kerja. Sedangkan paradigma pembangunan berbasis hak akan cenderung membuat sistem pendidikan yang menjadikan manusia mampu mencapai kemandiriannya.

Pembangunan dengan paradigma berbasis hak akan memprioritaskan kebijakan dan anggarannya untuk pemenuhan hak-hak dasar warga negaranya. Dalam pengalokasian anggaran, sektor pendidikan, kesehatan dan program-program

untuk peningkatan ekonomi rakyat akan menjadi prioritas. Sementara itu, kebijakan yang dibuat biasanya akan bersifat melindungi (*protective*) atau mempromosikan (*promotive*) hak-hak dasar warga. Kebijakan-kebijakan tersebut misalnya berupa perlindungan terhadap kesempatan ekonomi warga, mewajibkan dan membiayai anak untuk bersekolah, memfasilitasi pengembangan ekonomi rakyat, dan sebagainya.

Pada hakikatnya yang diharapkan dari keberadaan Kovenan Ekosob adalah mengaktifkan peran negara dalam memenuhi hak-hak dasar warga negara. Seperti yang dinyatakan Kovenan Ekosob, Pasal 2 ayat (1):

Setiap Negara Pihak pada Kovenan ini berjanji mengambil langkah-langkah, baik sendiri maupun melalui bantuan dan kerja sama internasional, terutama bantuan teknis dan ekonomi dan sejauh dimungkinkan sumber daya yang ada, guna mencapai secara progresif realisasi sepenuhnya hak-hak yang diakui dalam Kovenan ini dengan menggunakan semua upaya yang memadai, termasuk pembentukan langkah-langkah legislatif.

Peran negara dalam implementasi hak ekosob agak berbeda dengan peran negara dalam implementasi hak sipol. Dalam implementasi hak sipol, negara cukup bertindak mencegah terjadinya pelanggaran hak, baik oleh orang/kelompok dalam negara tersebut maupun oleh negara sendiri. Sementara dalam implementasi hak ekosob, negara harus secara aktif mengerahkan sumber daya dan upaya untuk memenuhi hak-hak dasar warga negara. Misalnya, sebuah negara dikatakan tidak memenuhi hak ekosob jika negara tidak berbuat apa-apa atas tingginya angka kemiskinan di negara tersebut. Peran negara juga bersifat progresif dalam implementasi hak ekosob. Artinya, dalam implementasi hak ekosob yang menjadi perhatian *bukan apakah negara melanggar atau tidak*, melainkan *apakah negara memenuhi atau tidak*.

Peran progresif tersebut diwujudkan dalam bentuk pengintegrasian prinsip-prinsip ekosob ke dalam sistem kebijakan negara. Pengintegrasian tersebut bermakna:

- (1) Pemerintah harus memastikan bahwa semua kebijakan yang dibuat telah mengarah pada pemenuhan hak-hak dasar warganya.
- (2) Pemerintah harus memastikan bahwa semua permasalahan yang berhubungan dengan hak-hak dasar warga telah mendapat perhatian dalam kebijakan-kebijakan yang dibuatnya.
- (3) Pemerintah harus memastikan bahwa semua kebijakan yang dibuat tidak mengakibatkan berkurangnya hak ekosob dari setiap warganya.

Indikator kuantitatif dari pemenuhan hak ekosob dapat dilihat misalnya pada produk-produk kebijakan yang dibuat pemerintah, seperti rencana pembangunan dan anggaran pemerintah. Proporsi anggaran yang terlalu rendah untuk pendidikan dan kesehatan dapat dilihat sebagai satu indikasi pemerintah kurang memprioritaskan pemenuhan hak-hak dasar. Sebagai perbandingan, negara-negara yang menganut pendekatan *welfare state*, seperti Kanada dan negara-negara Skandinavia, mengimplementasikan ekosob dalam bentuk jaminan bagi warga untuk memperoleh pekerjaan, pendidikan dan kesehatan.

C. Ekosob sebagai Instrumen Pembangunan

Sekalipun prinsip-prinsip dalam Kovenan Ekosob bersifat universal, namun karena akan diterapkan dalam konteks Indonesia, maka perlu dielaborasi menjadi instrumen pembangunan yang operasional. Tanpa elaborasi, prinsip-prinsip tadi tidak akan mudah dipahami maknanya oleh pelaku-pelaku pembangunan, seperti birokrat dan legislatif di daerah. Prinsip-prinsip hak ekosob dapat dikembangkan menjadi instrumen

penegakan hukum, instrumen pengukuran dan instrumen pemberdayaan.

Sebagai instrumen penegakan hukum, prinsip-prinsip hak ekosob digunakan untuk memastikan pemerintah pusat dan daerah melaksanakan pemenuhan hak-hak dasar. Instrumen ini akan mendorong pemerintah membuat berbagai kebijakan strategis dalam rangka pemenuhan hak-hak dasar warga, sekaligus menjadi alat afirmatif bagi masuknya prinsip-prinsip hak ekosob ke dalam kebijakan yang ada, seperti mendorong peningkatan anggaran untuk pemenuhan hak-hak dasar warga dalam APBD.

Sebagai instrumen pengukuran, prinsip-prinsip hak ekosob menjadi alat untuk menilai pencapaian pemenuhan hak-hak dasar warga yang dilakukan pemerintah. Dalam hal ini prinsip-prinsip hak ekosob dapat dimasukkan ke dalam berbagai standar yang sudah ada, seperti standar pelayanan minimal (SPM). Atau perlu juga dilakukan inovasi dengan membuat standar baru dalam penyusunan kebijakan yang menjamin diakomodasinya prinsip-prinsip hak ekosob dalam kebijakan pemerintah. Misalnya, perlu didorong standar mengenai anggaran daerah yang berperspektif hak ekosob.

Sebagai instrumen pemberdayaan, prinsip-prinsip hak ekosob berperan menjamin warga untuk menuntut hak-hak dasarnya. Karena peran pemerintah penanda tangan Kovenan Ekosob adalah memenuhi hak-hak ekosob, maka warga bisa menggunakan segala isi dari kovenan itu sebagai dasar penuntutan. Elaborasi yang harus dilakukan terhadap prinsip-prinsip tersebut adalah dengan menjadikan isi Kovenan Ekosob sesuatu yang mudah dipahami warga. Memasukkan muatan atau materi hak ekosob dalam kurikulum pendidikan formal diperlukan agar prinsip-prinsip hak ekosob dapat berperan sebagai instrumen pemberdayaan.

D. Makna Desentralisasi Pemerintahan

Pada hakikatnya desentralisasi merupakan pemindahan tugas dan wewenang dari pemerintahan pusat ke pemerintahan daerah. Daerah memiliki keleluasaan untuk menentukan prioritas pembangunan. Keleluasaan tersebut disertai kebebasan untuk menentukan belanja daerah karena perpindahan wewenang tersebut disertai dengan perpindahan uang dalam berbagai bentuknya dari pusat ke daerah.

Dasar filosofis penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi, peningkatan kesejahteraan masyarakat, dan perluasan partisipasi aktif warga. Dalam hal ini otonomi daerah diharapkan dapat memberi kesempatan kepada pemda untuk mengembangkan kebijakan regional dan lokal guna mengoptimalkan dan mendayagunakan potensi ekonomi di daerahnya.

Dilihat dari perspektif demokratisasi, otonomi daerah adalah pilihan sistem pemerintahan yang sangat baik, karena dalam sistem tersebut penentuan keputusan berada pada level terbawah. Dengan demikian akses masyarakat untuk mengawasi dan berpartisipasi dalam kebijakan publik sangat terbuka. Dilihat dari perspektif pemenuhan hak-hak dasar, pemberlakuan otonomi daerah cukup menjanjikan. Ini mengingat kedekatan jarak antara masyarakat dengan para pengambil kebijakan sangat dekat. Sangat wajar jika muncul harapan bahwa para pengambil kebijakan akan lebih dapat memahami permasalahan yang dialami masyarakat. Pemda tidak lagi bertanggung jawab pada pemerintah pusat meski masih ada beberapa mekanisme koordinasi dari pusat ke daerah. Sebagai gantinya, peran DPRD sebagai pengambil keputusan dan pengawas pembangunan di daerah meningkat pesat.

Dalam sistem desentralisasi, perpindahan dari pusat ke daerah bukan hanya wewenang dan uang, tapi juga tanggung jawab. Pelayanan dasar yang sebelumnya menjadi tanggung

jawab pemerintah pusat kini beralih menjadi tanggung jawab pemda. Masalah munculnya wabah penyakit, misalnya, dalam masa otonomi daerah ini menjadi tanggung jawab pemda untuk menanggulangi.

Ternyata, pemahaman mengenai perpindahan tanggung jawab tadi belum menjadi *mainstream* pemikiran para pejabat di banyak daerah. Baik eksekutif maupun legislatif daerah sama saja, belum ambil pusing memikirkan tanggung jawab ini. Yang menjadi *mainstream* pemikiran barulah masalah wewenang. Lemahnya komitmen pada tanggung jawab tercermin dalam kebijakan, terutama pada peraturan-peraturan daerah dan APBD. Misalnya, pemda terlalu sedikit mengalokasikan anggaran untuk pelayanan pendidikan dan kesehatan. Atau pemda terlalu banyak mengalokasikan dana untuk kegiatan semacam pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung.

E. Keuangan Daerah

Keuangan daerah merupakan masalah sentral dalam pelaksanaan otonomi daerah karena berhubungan dengan kemampuan daerah membiayai pembangunan dan menjalankan fungsinya. Setiap daerah secara prinsip dituntut membiayai kebutuhannya sendiri. Walaupun pada kenyataannya ketergantungan daerah terhadap bantuan finansial pusat masih cukup tinggi di sebagian besar kota/kabupaten.

Adanya tuntutan untuk membiayai kebutuhan sendiri menjadikan daerah berusaha menggenjot PAD habis-habisan. Segala barang atau aktivitas yang ada di daerah akan dicari celahnya agar dapat menjadi sumber PAD. Mulai dari pajak anjing dan retribusi masuk terminal sampai bagi hasil keuntungan eksploitasi sumber daya alam menjadi sumber PAD. Pada beberapa kasus, karena begitu giatnya pemerintah daerah menggenjot PAD sampai timbul ketegangan antara pemda dengan pemerintah pusat, sektor swasta, bahkan dengan warganya sendiri.

Kemudian dalam upaya menggenjot PAD, tidak jarang pemda melakukan swastanisasi pelayanan publik, seperti pada pelayanan transportasi, kesehatan, dan pendidikan. Pemda memandang aktivitas pelayanan sebagai peluang menambah PAD. Hal ini merupakan tantangan nyata bagi implementasi hak ekosob di daerah. Situasi pemda harus membiayai kebutuhan sendiri juga sering membuat pejabat daerah berpendapat bahwa yang harus diutamakan adalah mencari uang dahulu, baru setelah itu memikirkan pelayanan publik atas hak-hak dasar warga.

F. Pemenuhan Hak Dasar

Pada banyak daerah terjadi ketidakseimbangan dalam pemenuhan hak-hak dasar warga menyangkut kebutuhan berdemokrasi dan memenuhi kesejahteraannya. Pada satu sisi hak masyarakat yang berkaitan dengan demokrasi, seperti hak memilih dan dipilih, kebebasan pendapat, hak untuk berkumpul dan berserikat, sudah mendapat ruang yang cukup besar di negeri ini. Bahkan hampir semua pemda telah mengeluarkan biaya dan upaya yang cukup besar untuk memfasilitasi pemenuhan hak memilih dan dipilih dalam pilkada langsung.

Tetapi pada sisi lain, hak masyarakat atas pembangunan (*development*) banyak terabaikan. Banyak pemda hanya berupaya minimal dalam pemenuhan hak pendidikan, hak kesehatan, hak perumahan, hak pekerjaan dan hak dasar lainnya. Meningkatnya jumlah anak tak mampu bersekolah, menurunnya harapan untuk hidup sehat, naiknya tingkat pengangguran dan terutama makin tingginya angka kemiskinan menunjukkan kurang kuatnya usaha pemerintah dalam memenuhi hak masyarakat atas pembangunan.

Pembangunan yang dilakukan banyak pemerintah daerah saat ini lebih mengarah pada upaya untuk peningkatan kapital daerah dalam bentuk peningkatan PAD dibanding untuk memenuhi hak-hak dasar warga. Kebijakan untuk meningkatkan PAD merupakan hal penting, bahkan menjadi prasyarat

pemenuhan hak-hak dasar warga. Karena tanpa itu, daerah tidak akan memiliki uang dan tidak akan mampu membiayai pelayanan dasar kepada warganya. Tetapi yang terjadi sekarang adalah adanya keterputusan antara uang yang terkumpul di pemda (dalam bentuk PAD) dengan belanja untuk pelayanan dasar. Uang tersebut banyak yang tidak mengalir dibelanjakan untuk pelayanan dasar. Selain itu, seringkali upaya peningkatan PAD justru meningkatkan beban masyarakat, misalnya peningkatan retribusi bagi pedagang kaki lima (PKL) yang banyak dilakukan pemda saat ini.

Komitmen pemda untuk memenuhi hak-hak dasar warga bukannya tidak ada. Bahkan hampir seluruh kota/kabupaten menyatakan komitmen untuk mengentaskan kemiskinan serta menjadikan biaya pendidikan dan kesehatan murah atau bahkan gratis. Namun ada yang sudah benar-benar menjadi upaya dan ada pula yang masih berbentuk tekad. Bagi yang sudah menjadi upaya nyata pun, masih ada masalah. Kebijakan pendidikan gratis, kesehatan murah atau program penanggulangan kemiskinan yang dilakukan oleh pemda, seringkali kurang terintegrasi dengan kebijakan daerah lainnya. Atau dapat dikatakan upaya-upaya tersebut tidak ditempatkan sebagai suatu kebijakan strategis dalam pembangunan daerah.

Tujuan pemenuhan hak-hak dasar warga dapat dicapai jika kebijakan dan program mengenai hal tersebut ditempatkan di bagian sentral dalam strategi pembangunan daerah. Artinya, segala kebijakan dan kegiatan dalam pembangunan daerah ditujukan untuk pemenuhan hak-hak dasar warga. Dalam hal ini pemda harus mengintegrasikan dan mengarahkan proses dan hasil dari pembangunan daerah untuk pemenuhan hak-hak dasar warga. Misalnya, pemda harus mampu mengupayakan agar industri yang ada di daerah dapat semaksimal mungkin menyediakan lapangan kerja bagi warga. Atau pemerintah menyusun rencana pembangunan infrastruktur yang mampu memberi akses kepada warga di daerah terisolir untuk dapat

meningkatkan taraf hidup mereka.

Jadi, upaya pemenuhan hak-hak dasar tidak sekadar berupa sikap “dermawan” pemerintah dengan menyumbang orang miskin lewat APBD, seperti dalam bentuk pendidikan gratis, kesehatan murah, atau bahkan membagi-bagi uang buat kelompok miskin. Upaya tersebut memang harus dilakukan, tetapi itu tidak menjadi strategis jika tidak dikaitkan dengan sektor-sektor kebijakan lain, khususnya sektor yang memberi dampak ekonomi dominan.

Masalah lain dalam pemenuhan hak ekosob adalah masalah ketidakutuhan upaya atau kebijakan pemerintah. Ketidakutuhan terjadi ketika suatu upaya atau kebijakan hanya untuk menangani sebagian kecil dari masalah yang dihadapi warga. Misalnya, di beberapa daerah ada kasus di mana pemda menetapkan biaya kesehatan murah di puskesmas tetapi tidak disertai pemberian anggaran memadai untuk aktivitas dari puskesmas. Akibatnya, banyak puskesmas tidak serius lagi memberikan pelayanan kepada pasien. Atau puskesmas berinisiatif mengembangkan sendiri segmen komersialnya (*profit center*). Dalam segmen ini pasien harus membayar agak mahal dan dilayani lebih baik. Selain itu, dalam kasus pelayanan pendidikan, banyak pemda menerapkan biaya gratis untuk pendidikan dasar. Sayangnya program ini tidak disertai program buku paket, sehingga muncul kebutuhan buku-buku tambahan yang harus dibeli oleh siswa. Hal ini mengakibatkan tetap tingginya biaya pendidikan dasar bagi kelompok miskin.

G. Tantangan dalam Pemenuhan Hak Dasar Warga

Terdapat berbagai persoalan dalam era otonomi daerah yang menjadi tantangan bagi pemenuhan hak ekosob warga, meliputi: persoalan pembiayaan, persoalan strategi pembangunan dan persoalan kapasitas pelaku pembangunan di daerah.

Persoalan kebutuhan biaya yang besar bagi daerah untuk memenuhi hak-hak dasar warga merupakan persoalan yang

banyak disorot. Raksaka Mahi (2004) menyatakan bahwa beban daerah terlalu berat untuk menyelenggarakan pelayanan publik. Ini karena pada awal desentralisasi, pemerintah pusat memandang bahwa alokasi uang yang diberikan ke daerah sudah sangat besar sehingga pusat yakin untuk mendesentralisasikan hampir semua tugas-tugas pelayanan publik. Ternyata pada pelaksanaannya, tugas yang dilimpahkan membutuhkan biaya lebih besar daripada yang diperkirakan.

Tingginya biaya untuk pelaksanaan desentralisasi bukan semata-mata dikarenakan beban biaya untuk penyelenggaraan pelayanan publik, akan tetapi akibat tingginya biaya politik pelaksanaan otonomi daerah. Ini karena posisi kepala daerah bergeser dari sebelumnya lebih sebagai kepala birokrasi menjadi peran yang lebih politis, sehingga menimbulkan kebutuhan biaya politik. Belakangan peranan politis ini bahkan mulai muncul pada pejabat-pejabat di bawah kepala daerah. Relasi antara kepala daerah dengan pelaku-pelaku dominan di daerah (baik pelaku politik seperti DPRD, tokoh-tokoh masyarakat, pelaku bisnis, industriawan, dan sebagainya) banyak diwarnai oleh kepentingan politik dari kepala daerah. Pola hubungan yang berkembang adalah pola transaksional di mana kepala daerah berusaha mengakomodasi kepentingan pelaku-pelaku tersebut dengan tujuan menggalang dukungan politis. Sikap akomodatif kepala daerah seringkali termanifestasi misalnya dalam bentuk pengalokasian APBD untuk pelaku-pelaku dominan tersebut. Sebagai contoh dalam APBD Kota Bandung dari tahun ke tahun selalu tercantum alokasi untuk bantuan organisasi massa (ormas). Hal tersebut karena tokoh-tokoh ormas adalah pelaku-pelaku politik dominan di Kota Bandung. Pengalokasian anggaran untuk kepentingan politik seperti itu mengurangi ketersediaan anggaran daerah untuk menyelenggarakan pelayanan publik.

Persoalan strategi pembangunan yang berkontribusi terhadap kegagalan pemenuhan pelayanan dasar bisa dilihat pada

kebijakan penggenjotan PAD. Banyak daerah meyakini bahwa mereka harus melakukannya agar dapat melaksanakan fungsinya sebagai pelayan masyarakat. Memang kebijakan ini bukan suatu strategi yang salah untuk kemandirian ekonomi daerah, tetapi pada kenyataannya sering membebani masyarakat karena pemerintah salah menetapkan obyek PAD, termasuk menetapkan sektor pelayanan dasar sebagai obyek ekonomi PAD. Misalnya, pemda memberi target puskesmas untuk menghasilkan retribusi sejumlah tertentu bagi PAD. Atau memasukkan pasal-pasal tertentu dalam perda mengenai pendidikan, agar pemerintah dapat mengenakan banyak pungutan dalam kegiatan pendidikan.

Dalam kasus penggenjotan PAD, banyak pemda belum memiliki strategi yang komprehensif untuk kemandirian ekonomi. Mereka masih berpikir jangka pendek dalam memenuhi kebutuhan pembiayaan daerah. Yang penting ada uang *cash*, tanpa melihat efeknya terhadap struktur ekonomi daerah. Juga tampak belum ada strategi yang mampu melihat upaya mewujudkan kemandirian ekonomi daerah tersebut dapat sejalan dengan upaya pemenuhan hak-hak dasar masyarakat. Peningkatan kualitas insani dari masyarakat daerah, yang dapat dicapai dengan pemenuhan hak-hak dasar mereka, belum dilihat sebagai potensi untuk kemandirian ekonomi daerah.

Persoalan berikutnya adalah kapasitas pelaku pembangunan daerah, dalam hal ini terkait kapasitas institusional. Setelah lima tahun berlakunya sistem otonomi daerah, situasi transisi masih berlaku di banyak pemda dalam melaksanakan pelayanan publik bagi warganya. Pemda belum dapat menemukan pola pelayanan dasar yang mampu memenuhi kebutuhan dasar warga. Berbagai pendekatan baru, seperti survei Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM), pembuatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM), masih dilakukan sekadar formalitas birokrasi dan belum menyentuh esensi dari pemenuhan hak-hak dasar manusia.

H. Partisipasi Publik dan Pemenuhan Hak Ekosob

Salah satu semangat desentralisasi adalah keinginan agar warga dapat berperan aktif dalam proses-proses pembangunan yang dilakukan pemerintah. Peran aktif tersebut dapat berbentuk dukungan maupun intervensi. Dalam bentuk dukungan, peran aktif warga dilakukan dengan keikutsertaan dalam pelaksanaan pembangunan, membayar pajak, menjaga fasilitas umum dan sebagainya. Sementara peran aktif warga dalam bentuk intervensi meliputi pengawasan terhadap proses-proses pembangunan, pengusulan kebijakan, penilaian hasil pembangunan dan sebagainya.

Sejalan dengan semangat desentralisasi, paradigma *good governance* memandang bahwa intervensi warga terhadap kebijakan pemerintah daerah bukan lagi dianggap sebagai gangguan terhadap proses pembangunan daerah. Namun ini justru dianggap sebagai penyeimbang agar proses pembangunan berjalan sesuai kebutuhan masyarakat dan menjaga supaya tidak terjadi penyelewengan oleh pemerintah sebagai pelaksana pembangunan. Dalam paradigma ini, pemerintah harus mampu mengelola usulan, penilaian, bahkan ketidakpuasan dari masyarakat yang menjadi masukan positif dalam pembangunan daerah.

Dalam konteks pemenuhan hak ekosob, peningkatan intervensi warga dalam bentuk partisipasi publik akan menjadi inisiatif yang positif. Peningkatan partisipasi publik akan mengubah konstelasi aktor pembangunan daerah. Tanpa partisipasi publik, maka konstelasi aktor pembangunan pada era otonomi daerah akan didominasi oleh birokrasi daerah dan DPRD, tanpa pengawasan dari atas (pemerintah pusat) dan bawah (masyarakat). Masuknya aktor masyarakat akan mengurangi dominasi birokrasi dan legislatif daerah, meningkatkan kualitas strategi, mempengaruhi rencana dan anggaran pembangunan, sekaligus juga menjadi motivasi bagi

birokrasi dan legislatif daerah untuk mengembangkan kapasitasnya.

Keterlibatan masyarakat dalam penyusunan anggaran dan kebijakan daerah atau dalam pengawasan pembangunan pada umumnya akan memperbesar peluang masuknya agenda-agenda pemenuhan hak ekosob dalam kebijakan pembangunan daerah. Tanpa manipulasi, partisipasi publik akan meningkatkan kualitas kebijakan pemda. Akhirnya pemerintah akan dapat menyusun kebijakan berperspektif masyarakat, bukan hanya berperspektif birokrasi seperti kebanyakan praktik selama ini.

Sejauh ini, dalam pelaksanaan otonomi daerah, banyak pemda mulai membuka ruang partisipasi masyarakat dalam pengawasan dan pengusulan kebijakan publik daerah. Misalnya dalam bentuk musyawarah perencanaan pembangunan partisipatif, seperti musyawarah pembangunan desa (musbangdes), pembuatan sistem pengaduan melalui SMS dan lain-lain. Di beberapa daerah ruang partisipasi masyarakat yang dibuka tersebut telah meningkatkan pemenuhan hak-hak dasar warga. Hal ini merupakan fenomena positif untuk mendorong pemenuhan hak-hak dasar warga.

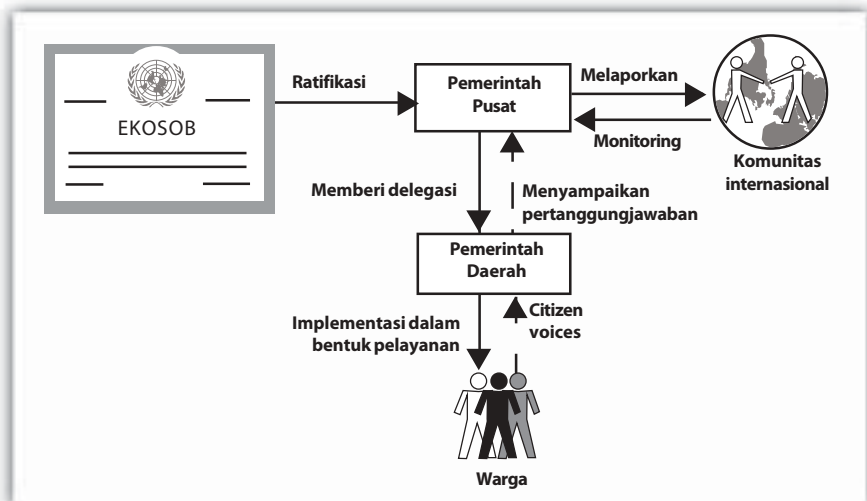
Namun begitu, partisipasi publik sendiri memiliki banyak keterbatasan. *Pertama*, keterbatasan metodologis yang bisa dilihat dari belum adanya metode yang dapat mencegah partisipasi publik diintervensi kelompok dominan dalam masyarakat atau belum dapat dilakukannya penentuan siapa yang sebenarnya disebut publik. *Kedua*, keterbatasan kapasitas peserta mengenai strategi pembangunan yang bisa dilihat dari sulitnya mengharapakan usulan mengenai strategi pembangunan dari forum perencanaan masyarakat. Berdasarkan keadaan itu, jika persoalan pemenuhan hak ekosob adalah hanya karena masalah prioritas kebijakan, maka partisipasi publik dapat menjadi alat pemaksa kepada pemerintah untuk memenuhi hak-hak dasar warga. Tetapi jika persoalannya berasal dari keterbatasan strategi pembangunan, misalnya karena tidak ada

biaya untuk pemenuhan hak-hak dasar, maka partisipasi publik tidak tepat diharapkan untuk dapat memecahkan masalah.

Harus disadari bahwa walaupun intervensi warga terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah penting, tetapi tidak bisa diharapkan untuk mengubah keadaan saat ini. Hal ini mengingat kekuatan masyarakat untuk memaksa pemerintah memenuhi hak-hak dasar warganya masih terbatas. Perlu diingat bahwa konsolidasi kelas menengah untuk memperjuangkan hak-hak dasar masih lemah. Sementara kelas miskin masih belum mampu lepas dari berbagai persoalan keseharian yang melilitnya sehingga sulit mengharapkan peran aktif mereka untuk memperjuangkan hak-haknya.

I. Ekosob dalam Era Desentralisasi

Sistem ekosob dalam konteks desentralisasi di Indonesia dapat digambarkan dalam skema di bawah ini. Sebagai keterangan, garis panah tegas yang digambarkan dalam skema menyatakan relasi yang telah ada saat ini. Sementara garis panah putus-putus menyatakan relasi yang seharusnya ada agar hak ekosob dapat lebih terjamin pemenuhannya.



Dalam sistem ekosob, penandatanganan kovenan adalah negara atau pemerintah pusat. Oleh karena itu yang dituntut mengimplementasikan adalah pemerintah pusat. Pemerintah pusat pula yang wajib membuat laporan periodik kepada masyarakat internasional, dalam hal ini PBB. Pada sistem desentralisasi di Indonesia saat ini, yang mungkin melakukan implementasi hak ekosob adalah pemda. Hal ini karena tugas beserta kewenangan untuk menyelenggarakan pelayanan publik berada di daerah. Uang untuk itu telah dibagikan ke daerah. Pada sistem yang ada saat ini, posisi warga hanya merupakan penerima layanan oleh pemerintah. Artinya, terpenuhi atau tidaknya hak-hak dasar warga bergantung pada bagaimana inisiatif dan kemauan pemerintah.

Sistem yang lebih ideal adalah seperti yang digambarkan dalam garis putus-putus. Garis putus-putus tersebut menggambarkan relasi keseimbangan yang harus diciptakan agar pemenuhan hak-hak dasar warga dapat terjadi. Untuk itu yang perlu dilakukan adalah penguatan kemampuan warga untuk menyampaikan suaranya (*citizen voice*). Hal tersebut dapat dilakukan di antaranya dengan memperkuat kapasitas partisipasi warga dan perbaikan institusi partisipasi warga. Kemudian, perlu juga dilakukan mekanisme pertanggungjawaban pelaksanaan pemenuhan hak ekosob oleh pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat. Hal ini bukan upaya resentralisasi, tetapi lebih merupakan bagian dari pertanggungjawaban pemenuhan hak ekosob dari pemda kepada masyarakat internasional. Selain itu, mekanisme monitoring oleh masyarakat internasional kepada pemerintah nasional merupakan satu bagian yang penting untuk memastikan pemenuhan hak-hak dasar tersebut.

J. Kesimpulan dan Rekomendasi

Berdasarkan pembahasan yang disampaikan di atas, kami melihat terdapat beberapa hal yang perlu dipikirkan untuk

mendorong terjadinya pemenuhan hak-hak dasar pada era desentralisasi.

Pertama, prinsip-prinsip hak ekosob perlu didorong agar menjadi instrumen yang lebih praktis bagi pemda dalam menyusun kebijakan dan anggaran daerah. Prinsip-prinsip hak ekosob dapat dibentuk menjadi instrumen penegakan hukum, instrumen pengukuran dan instrumen pemberdayaan.

Kedua, pemenuhan hak-hak dasar menuntut pemda untuk mengalokasikan anggaran dalam jumlah cukup besar. Sementara sumber pembiayaan daerah sangat terbatas di sebagian besar daerah di Indonesia. Oleh karena itu perlu dipikirkan bagaimana model yang paling baik bagi setiap daerah dalam membuat kebijakan peningkatan PAD. Tanpa itu, pemda tidak dapat mengatasi keterbatasan anggaran daerah, sehingga berakibat pada terbengkalainya pemenuhan hak-hak dasar.

Ketiga, terkait dengan masalah pembiayaan, perlu juga dipikirkan bagaimana strategi pengalokasian dana. Apakah dana dialokasikan langsung pada sektor-sektor yang dapat dirasakan langsung oleh kelompok-kelompok masyarakat miskin, seperti sektor kesehatan, pendidikan dan permodalan kecil. Atau perlu dibuat semacam *grand design* kebijakan yang tidak mengarah pada sektor-sektor yang dirasakan langsung oleh masyarakat, tetapi secara jangka panjang diharapkan berdampak positif bagi sektor-sektor tersebut. Contohnya, strategi industrialisasi yang diharapkan dapat membuka lapangan kerja dan memberi pendapatan daerah yang cukup untuk pemenuhan hak-hak dasar.

Keempat, perlu dipikirkan bagaimana bentuk partisipasi publik yang efektif agar masyarakat memiliki daya yang cukup untuk menuntut pemenuhan hak-hak dasarnya. Dalam hal ini perlu diperhatikan bagaimana mengatasi persoalan kapasitas partisipasi masyarakat serta persoalan kualitas institusi dan mekanisme partisipasi yang ada.

DAFTAR PUSTAKA

Arinanto, Satya

2003, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, Disertasi, Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, Jakarta.

Bahar, Dr Saafroedin

2002, *Konteks Kenegaraan Hak Asasi Manusia*, PT Penerbit Sinar Harapan, Jakarta.

2004, *Masih Ada Harapan: Posisi Sebuah Etnik Minoritas dalam Hidup Berbangsa dan Bernegara*, Yayasan Sepuluh Agustus, Jakarta.

Baker, Pauline H dan Angeli E Weller

1998, *Analytical Model of Internal Conflict and State Collapse: Manual for Practitioners*, The Fund for Peace, Washington DC.

Barendt, Eric

1998, *An Introduction to Constitutional Law*, Oxford University Press, London.

BPS, BAPPENAS, UNDP

2001, *Indonesia: Laporan Pembangunan Manusia 2001, Menuju Konsensus Baru, Demokrasi dan Pembangunan Manusia di Indonesia*, Jakarta.

2004, *Indonesia: Laporan Pembangunan Manusia 2004, Ekonomi dari Demokrasi, Membiayai Pembangunan Manusia Indonesia*, Jakarta.

BPS

Banten dalam Angka 2004/2005, BPS Provinsi Banten.

Cahyono, Imam

2005, *Di Ambang Negara Gagal*, Opini, Harian Kompas, Edisi 9 Juni 2005, Jakarta.

- Depdiknas
2006, *Beberapa Potret Permasalahan Pendidikan di Provinsi Banten*.
- Depkes RI
2004, *Analisis Gizi dan kesehatan Masyarakat*.
- Friedman, Lawrence M
1984, *American Law*, WW Norton & Company, New York.
- Hendardi,
2005, *57 Tahun Deklarasi Universal HAM*, Opini, *Harian Kompas*, Edisi 9 Desember 2005, Jakarta.
- Herry-Priyono, B
2005, *Robohnya Sekolah Kami*, Opini, *Harian Kompas*, Edisi 6 Mei 2005, Jakarta.
- Komite Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya PBB
(tanpa tahun), *Lembar Fakta No 16 (Revisi 1): Kampanye Dunia Untuk Hak Asasi Manusia*.
- Kusumohamidjojo, Budiono
2000, *Kebhinnekaan Masyarakat di Indonesia: Suatu Problematik Filsafat Kebudayaan*, PT Grasindo, Jakarta.
- Magnis-Suseno, Franz
1995, *Filsafat, Kebudayaan, Politik: Butir-butir Pemikiran Kritis*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Majalah Tempo
2006, *Saatnya Menagih Setumpuk Janji*, Edisi Khusus 2 Tahun SBY-JK/ 23-29 Oktober 2006, PT Tempo Inti Media, Tbk, Jakarta.
- Mihradi, R Muhammad
2002, "Menelaah Kebijakan Penegakan Hak Asasi Manusia", dalam *Jurnal Keadilan*, Vol 2, No 2, Jakarta.
-
- 2004, *Masih Perlukah Konstitusi*, Opini, *Harian Kompas*, Jumat 27 Februari 2004, Jakarta.

Nababan, Asmara

2000, "Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya", dalam E Shobirin Nadj dan Naning Mardiniah (Ed), *Diseminasi Hak Asasi Manusia: Perspektif dan Aksi*, CESDA LP3ES, Jakarta.

Nickel, James W

1996, *Hak Asasi Manusia: Refleksi Filosofis atas Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Niebuhr, Reinhold

1960, *Moral Man and Immoral Society*, The Scribner Library, Charles Scribner's Sons, New York.

O'Manique, John

1992, "Human Rights and Development", dari *Human Rights Quarterly* Number 14, The John Hopkins University Press.

Pemerintah Kota Blitar

2000, *Rencana Strategis Kota Blitar Tahun 2000-2010*, Pemerintah Kota Blitar, Blitar.

2000, *Pelaksanaan Program City Development Strategy (COS) di Kota Blitar: Sebuah Pengalaman Merajut Benang Basah di Belantara Kota yang Sedang Tumbuh*, Bilitar.

2004, *Pedoman Sistem Manajemen Pembangunan Partisipatif (SMPP) Kota Blitar*, Bappeda kota Blitar, Blitar.

2004, *Reformasi Birokrasi Pemerintah Kota Blitar: Sebuah Langkah Menuju Perwujudan Good Governance*, Pemerintah Kota Blitar, Blitar.

Republik Indonesia

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

2006, *Informasi Dasar Kongres Nasional Pembangunan Manusia Indonesia 2006*, Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, Jakarta.

2006, *Kongres Nasional Pembangunan Manusia Indonesia: Piagam Pembangunan Manusia Indonesia 2006, Rencana Aksi 2007-2009, Permufakatan Pembangunan Manusia Indonesia*. Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, Jakarta.

2006, *Profil Penerima Penghargaan Prakarsa Pembangunan Manusia Indonesia Tahun 2006*. Panitia Pelaksana Kongres Nasional Pembangunan Manusia Indonesia, Jakarta.

Salim, Prof Dr Emil

2006, *Membangun Manusia Seutuhnya, Keynote Speech* pada Kongres Nasional Pembangunan Manusia Indonesia, Jakarta.

Schlesinger, Stephen

2003, *Act of Creation: The Founding of the United Nations*, Westview Press, Boulder, Colorado.

Strong, CF

1972, *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Forms*, Sidwick & Jackson, London.

Tomasevski, Katarina

2005, *Pendidikan Berbasis Hak Asasi: Penyederhanaan Persyaratan Hak Asasi Manusia Global*, M Hamka (Penyunting Bahasa Indonesia), UNESCO, Jakarta.

UNDP

2000, *Human Development Report 2000*, Oxford University Press, Oxford.

UNESCO

2004, *EFA Global Monitoring Report*, UNESCO Publishing, Paris.

Zen, A Patra M

2003, "Justisiabilitas Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya: Menarik Pengalaman Internasional, Mempraktikkannya di Indonesia", dalam *Jurnal HAM* Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Vol.1 No.1 Oktober 2003, Jakarta.

2005, *Tak Ada Hak Asasi yang Diberi*, YLBHI, Jakarta.

BIOGRAFI PENULIS

R Muhammad Mihradi, mengajar di Fakultas Hukum Universitas Pakuan, Bogor. Ia banyak aktif di seputar kajian hukum, antara lain, anggota Panitia Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia Kota Bogor, peneliti pada Forum Kajian Hukum FH Universitas Pakuan, pendiri Konsorsium Reformasi Hukum Nasional di Jakarta dan asisten peneliti di Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara (LPP-HAN) Jakarta. Mihradi sering terlibat riset Mahkamah Konstitusi dan legislasi yang dibiayai Partnership, UNDP dan Yayasan Tifa. Pernah menjadi konsultan pembentukan Panwas Pilkada Banten, konsultan DPRD Provinsi Banten dan Kota Bogor untuk penyusunan Raperda dan Tatib serta pelatih untuk pelatihan hukum pemerintahan Kota Bogor. Ia menulis untuk *Kompas*, *Suara Pembaruan* dan *Harian Terbit*. Sekarang ia menempuh program Magister Ilmu Hukum Universitas Tarumanegara, Jakarta.

Mimin Rukmini, manajer program penguatan hak ekosob kerja sama PATTIRO dan Uni Eropa. Sebelumnya, Mimin menjadi wartawan di Majalah *Ummat* dan beberapa media di Jakarta. Ia menjadi editor buku, di antaranya, *Kritik & Otokritik LSM: Membongkar Kejujuran dan Keterbukaan Lembaga Swadaya Masyarakat Indonesia* (2004), *Modul Pelatihan Advokasi Penganggaran Berbasis Kinerja Responsif Gender* (2005), dan *Mekanisme Komplain: Pendekatan untuk Pelayanan Publik yang Adil dan Berkualitas* (2005). Mimin tamat dari Jurusan Ilmu Jurnalistik, Fakultas Ilmu Komunikasi, Universitas Padjadjaran.

Saafroedin Bahar, bekerja sebagai komisioner untuk hak masyarakat hukum adat Komnas HAM. Ia menulis buku *Konteks Kenegaraan Hak Asasi Manusia* (2002) dan *Masih Ada Harapan: Posisi Sebuah Etnik Minoritas dalam Hidup Berbangsa dan Bernegara* (2004). Ia meraih doktor bidang ilmu sosial pada tahun 1996 di Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Ilham Cendekia Srimarga, bekerja sebagai direktur pengembangan program PATTIRO, sebelumnya sempat bekerja sebagai konsultan pelayanan air di Aceh. Beberapa buku yang ditulisnya antara lain *Metoda Fasilitasi Pembuatan Keputusan Partisipatif* (2003) dan *Mekanisme Komplain: Pendekatan untuk Pelayanan Publik yang Adil dan Berkualitas* (2005). Sekarang Ilham mengikuti Program Magister bidang Ekonomi Studi Pembangunan di ITB Bandung.

Buni Yani, mengajar Ilmu Komunikasi di beberapa universitas, termasuk Swiss German University di BSD City, Serpong. Ia sebelumnya pernah menjadi wartawan untuk Voice of America (VOA) di Washington, DC, Amerika Serikat dan *Australian Associated Press* (AAP) biro Jakarta. Buni menjadi Redaktur Eksekutif *Jurnal Aksi Sosial* yang diterbitkan oleh Program Magister Manajemen Pembangunan Sosial UI, serta mengedit dan menulis naskah untuk jurnal, buku, dan publikasi lainnya. Untuk beberapa lama ia sempat menjadi Direktur Eksekutif Yayasan Nurani Dunia. Buni tamat dari Program Master Southeast Asian Studies, International Studies, Ohio University dengan tesis politik pemberitaan konflik sektarian Maluku.

Saat ini kebijakan pembangunan yang diskriminatif harus disingkirkan. Pemerintah yang merupakan representasi negara harus melindungi dan menyejahterakan semua warganya secara adil seperti diamanatkan konstitusi. Negara melindungi setiap warga negara dalam memenuhi hak-hak mereka atas pangan, kesehatan, pendidikan, rumah, dan hak-hak lainnya sebagai manusia yang bermartabat. Pemenuhan hak-hak yang merupakan bagian dari hak ekonomi, sosial dan budaya (ekosob) ini oleh negara makin kuat dasar hukumnya setelah Indonesia meratifikasi Kovenan Internasional tentang Hak Ekosob, 28 Oktober 2005 melalui UU No 11 Tahun 2005. Dengan meratifikasi kovenan tadi, Indonesia harus melakukan proses harmonisasi, internalisasi, dan implementasi isi kovenan dalam peraturan perundangannya kemudian mewujudkan pemenuhan hak ekosob ini bagi semua warga negara.

Didukung oleh



Uni Eropa



PATTIRO

PATTIRO adalah sebuah organisasi non-pemerintah yang didirikan 17 April 1999 di Jakarta.

PATTIRO bergerak dalam bidang penelitian, advokasi Kebijakan Publik dan penguatan masyarakat warga (civil society).

Visi dari PATTIRO adalah terwujudnya peran aktif masyarakat warga baik laki-laki maupun perempuan dalam pengambilan keputusan-keputusan publik pada pemerintahan lokal.

ISBN 978-979-25-7393-0