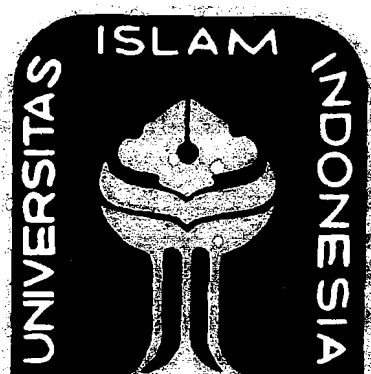


**PEMENUHAN HAK PENDIDIKAN
(STUDI TERHADAP KEBIJAKAN DAN PENGATURAN
PENDIDIKAN DASAR DAN MENENGAH DI KABUPATEN
GUNUNGGKIDUL DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
PERIODE 2004-2009)**

TESIS



**OLEH :
DASA ROCHANI**

Nomor Mahasiswa : 07912283

BKU : Hukum Tata Negara/Administrasi Negara

Program Studi : Ilmu Hukum

**PROGRAM PASCA SARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

2011

HALAMAN PENGESAHAN

PEMENUHAN HAK PENDIDIKAN
(Studi Terhadap Kebijakan dan Pengaturan Pendidikan Dasar
dan Menengah di Kabupaten Gunungkidul Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
Periode 2004-2009)

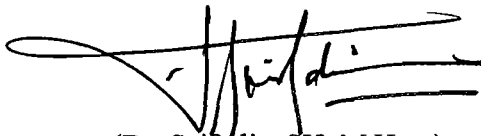
TESIS

OLEH :
DASA ROCHANI

Nomor Mahasiswa: 07912283
BKU : Hukum Tata Negara/Administrasi Negara
Program Studi : Ilmu Hukum


Telah disetujui oleh:

Pembimbing I



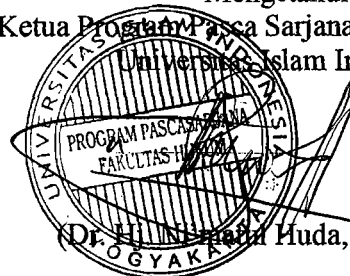
(Dr. Saifudin, SH, M.Hum)

Pembimbing II



(Sri Hastuti Puspitasari, SH, M.Hum)

Mengetahui,
Ketua Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia



(Dr. HILIN Huda, SH, M.Hum)

HALAMAN PANITIA PENGUJI

PEMENUHAN HAK PENDIDIKAN
(Studi Terhadap Kebijakan dan Pengaturan Pendidikan Dasar
dan Menengah di Kabupaten Gunungkidul Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
Periode 2004 – 2009)

TESIS

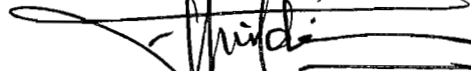
OLEH :
DASA ROCHANI

Nomor Mahasiswa : 07912283
BKU : Hukum Tata Negara/Administrasi Negara
Program Studi : Ilmu Hukum


Telah di pertahankan didepan Dewan Penguji pada hari Senin, 3 Januari 2011
Dinyatakan LULUS

TIM PENGUJI:


KETUA,


(Dr. Saifudin, SH, MHum)

ANGGOTA I


(Sri Hastuti Puspitasari, SH, MHum)

ANGGOTA II


(Dr. Drs Muntoha, SH, M.Ag)

Mengetahui,
Ketua Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia



(Dr. Hji. Nurrahmat Huda, SH, M. Hum.)

MOTO DAN PERSEMBAHAN

MOTO

- Belajar ilmu untuk semua orang dan belajar ilmu tidak ada akan batas usia, tidak ada kata terlambat dari lahir sampai dengan meninggal dunia.
- Hidup ini sebentar digambarkan hidup sekedar mampir *ngombe*, maka gunakan sempatmu sebelum sempitmu, gunakan mudamu sebelum datang tuamu, gunakan sehatmu sebelum datang sakitmu dan gunakan kayamu sebelum miskinmu, serta gunakan hidupmu sebaik-baiknya sebelum ajal menjemput. Amin.
- Ing ngarso sung tulodo, ing madya mangun karsa, tut wuri handayani. Ketiganya sebagai satu kesatuan yang utuh seorang pemimpin (prinsip kepemimpinan oleh Ki Hajar Dewantoro), artinya memberi keteladanan perilaku menumbuhkan semangat serta memberi kesempatan pada exstafeta kepemimpinan yang berkelanjutan.

PERSEMBAHAN

Buat istriku, Sri Sumiyati, keponakanku Sigit dan Kadarochman. raihlah cita-cita dengan doa kerja keras, tekun, sabar, tawakal dan mohon pertolongan kepada Allah Swt.

“Allah dan para malaikat memberi rahmat kepada Nabi, orang-orang beriman, berikanlah solawat dan salam kepadanya” (Qur’an, 33:56)

Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum diantara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat. (Terjemahan Al Qur’an Surat An Nisa 58)

ABSTRAK

Gerakan reformasi 1998 melahirkan Amandemen UUD 1945 sudah empat kali dan diantara hasil amandemen UUD 1945 itu adalah melahirkan anggaran APBN untuk pendidikan minimal 20%. Betapa pentingnya pendidikan bagi kemajuan suatu bangsa, maka sudah selayaknyalah anggaran pendidikan besar untuk mencerdaskan kehidupan bangsa demi mencapai cita-cita sesuai dengan Pembukaan UUD 1945 alinea ke IV, Negara bertujuan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia serta mencerdaskan kehidupan bangsa serta turut menciptakan perdamaian abadi dunia dan mencapai masyarakat beriman, cerdas dan terampil menuju kemakmuran bersama di bawah ridho Allah. Sumber daya manusia (SDM sebagai kunci kemajuan suatu bangsa karena telah terbukti 64 tahun merdeka, sumber daya alam Indonesia melimpah tetapi belum juga makmur dalam keadilan dan keadilan dalam kemakmuran. Dalam penelitian ini dengan judul “Kebijakan dan Pengaturan Pemenuhan Hak Pendidikan Dasar dan Menengah Di Kabupaten Gunungkidul Daerah Istimewa Yogyakarta”, dengan permasalahan bagaimana kebijakan mengenai pendidikan dan bagaimana pengaturannya, sehingga dapat diharapkan diketahui mekanismenya dan kendala-kendala dari kebijakan serta pengaturannya dalam pendidikan dasar dan menengah di Kabupaten Gunungkidul. Kemudian diberikan solusi pemecahannya. Pendekatan penelitian kebijakan harus lebih fleksibel untuk bisa merangkai persoalan-persoalan yang ada sehingga pendekatan dengan pendekatan sosiologi hukum agar lebih cermat, bisa mengetahui kondisi riil kehidupan dalam masyarakatnya.

Kerangka teori yang digunakan adalah kerangka teori hak asasi manusia. Teori ini akan memberi dasar bahwa hak pendidikan merupakan hak asasi manusia generasi kedua dari HAM dan dalam hak asasi manusia hak ini ada karena manusia itu sendiri, sebagai hak dasar, hak yang telah ada karena keberadaan manusia itu sendiri, hak kodrat hak alamiah. Sehingga hak pendidikan sebagai hak asasi manusia harus dipenuhi oleh negara khususnya untuk pendidikan dasar dan menengah. Maka negara membuat UU Sistem Pendidikan Nasional UU No. 20 Tahun 2003, Anak usia 7 tahun sampai dengan 15 tahun diupayakan harus sekolah dari SD s/d. SMP, diupayakan untuk bisa gratis dengan dana BOS pusat dan dana BOS daerah dan masyarakat dan pengusaha. Maka upaya kebijakan dan pengaturan perlu terus disempurnakan demi kesuksesan dan kelancaran program pendidikan nasional sebagai kunci kemajuan bangsa dan terus dievaluasi dan dimonitoring, perlu selalu diawasi bersama.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Pertama dan utama sekali penulis panjatkan rasa syukur alhamdulillah kehadirat Allah Swt atas segala rakhmat, nikmat dan hidayah-Nya yang tidak terhingga dan senantiasa dilimpahkan kepada penulis, termasuk juga dalam penulisan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan sebagai salah satu syarat dalam rangka menyelesaikan studi Magister Ilmu Hukum di Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Dalam menempuh studi di Program Pasca sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia ini, penulis sempat merasakan dan membayangkan tidak akan selesai. Hal ini mengingat beratnya beban yang penulis hadapi baik dari segi substansi materi, keluarga dan finansial terutama setelah terjadinya reorganisasi birokrasi di pemerintahan daerah Kabupaten Gunungkidul, sehingga ada perasaan untuk tidak melanjutkan studi ini. Akan tetapi, atas bantuan berbagai pihak baik moril maupun materiil disertai dengan kerja keras, tekun, tabah dan sabar diiringi dengan berdo'a dan tawakal kepada Allah SWT, akhirnya studi ini dapat penulis selesaikan. Oleh karena itu, penulis sangat menyadari dengan selesainya studi ini semata-mata adalah rahmat dan karunia dari Allah SWT yang selalu seharusnya pada kesempatan yang baik ini, perkenanlah penulis menghaturkan banyak ucapan terima kasih kepada semua pihak, khususnya kepada yang terhormat sebagai berikut:

Pertama, ucapan terima kasih penulis kami haturkan kepada Bupati

Gunungkidul (Bapak Suharto, SH) melalui Bapak Asisten Bidang Administrasi

dan Keuangan yang telah mengizinkan penulis untuk mengikuti studi di Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta;

Kedua, ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada Bpk. Dr. Saifudin, SH, MHum selaku pembimbing I yang ditengah kesibukan beliau sebagai Dosen Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta dan Ketua Pusat Studi HAM Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, selalu memotivasi penulis untuk segera menyelesaikan studi ini, sehingga dapat dipergunakan di masyarakat;

Ketiga, ucapan terima kasih yang sama penulis sampaikan kepada Ibu Sri Hastuti Puspitasari, SH, MHum selaku Pembimbing II yang ditengah-tengah kesibukan beliau sebagai Sekretaris Program Pasca Sarjana, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, secara tulus masih dapat meluangkan waktu untuk melakukan pengarahan, bimbingan, berdiskusi dan dorongannya kepada penulis untuk segera menyelesaikan penulisan tesis ini, terutama berkaitan dengan sistematika dan keruntutan alur pikir penulisan tesis ini.

Keempat, ungkapan terima kasih tidak lupa kami ucapkan kepada Rektor Universitas Islam Indonesia, cq. Dekan Fakultas Hukum dan Ketua Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memperkenankan penulis untuk menimba ilmu di lembaga ini, sudah barang tentu penulis banyak memerlukan bantuan pelayanan baik pengurusan akademik dan administrasi terutama keringanan dalam pembayaran biaya kuliah yang jadi cukup merepotkan. Atas semua ini, semoga Allah SWT membalas jasa baik beliau dan menempatkan sebagai amal sholeh di sisi-Nya.

Kelima, ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada Dinas kelautan dan Perikanan Kabupaten Gunungkidul yang telah memberikan kelonggaran waktu kepada penulis, yang mana disela-sela sebagai karyawan di Instansi yang Bapak pimpin diberi kesempatan untuk mengikuti proses studi di Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan tak kalah pentingnya adalah penggunaan fasilitas kantor terutama internet, komputer/notebook beserta printernya, sehingga tugas-tugas dari perkuliahan dapat terselesaikan dengan baik.

Keenam, ucapan terima kasih juga kami sampaikan kepada seluruh pengurus Perpustakaan Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, karena memperkenankan penulis meminjam buku melebihi dai kuota batas maksimal peminjaman buku.

Ketujuh, ucapan terima kasih tidak ketinggalan pula penulis sampaikan kepada Dinas Pendidikan dan Olah Raga, yang telah menerima penulis untuk melakukan penelitian, mencari bahan tesis dan melakukan wawancara sehingga penelitian dpat terselesaikan dengan baik.

Kedelapan, ungkapan terima kasih ini tidak lupa penulis sampaikan kepada teman-teman angkatan tahun 2007 di Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, sebagai tempat berbagai suka dan duka selama studi.

Kesembilan, ungkapan terima kasih ini tidak lupa penulis sampaikan kepada semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah membantu dan menyertai dalam penulisan tesis ini sehingga penulis mampu tetap bertahan dan menyelesaikan penulisan tesis ini.

Pada gilirannya, ungkapan terima kasih yang setulus-tulusnya harus penulis sampaikan kepada orang tua Almarhum Bpk. Surodiatmo dan Ibu Sukini yang berdua membesarkan 10 (sepuluh) orang anak senjak kecil sampai dewasa. Semoga Allah SWT mengampuni segala dosa-dosa dan kesalahannya, menerima amal ibadahnya dan mengasihinya sebagaimana beliau telah mengasihinya penulis pada waktu kecil.

Akhirnya, ungkapan terima kasih yang tulus dan dalam harus pula penulis sampaikan kepada istri penulis Sri Sumiati, SH yang menemani dari kuliah bersama-sama di Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, yang telah ikut merasakan suka dan duka selama studi secara bersama-sama. Banyak waktu yang tersita dan perhatian kasih sayang yang ditengah-tengah keluarga yang telah kita korbankan bersama demi untuk suksesnya studi bersama di Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Atas semua ini, semoga Allah SWT membalas jasa baiknya dan menempatkannya sebagai amal baik di sisi-Nya, Amin.

Terakhir kali, selama studi khususnya ketika penulisan tesis, penulis menyadari telah banyak berbuat salah dan khilaf kepada semua pihak baik sengaja maupun tidak kami sengaja. Oleh karena itu, pada kesempatan yang baik ini penulis mohon maaf yang sebanyak-banyaknya. Semoga karya kecil ini ada manfaatnya, amiin.

Alhamdulillah rabbil'alamin

Yogyakarta, Januari 2011

Dasa Rachani

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
MOTO DAN PERSEMBAHAN	iv
ABSTRAKSI	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	xi
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. LATAR BELAKANG	1
B. RUMUSAN MASALAH	10
C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENELITIAN	10
D. TINJAUAN PUSTAKA	11
1. Konsep Dasar Hak Asasi Manusia	11
2. Hak – Hak yang Diatur Dalam UU NO : 39 / Tahun 1999	17
3. Kabupaten Gunungkidul Sebagai Daerah Otonom	21
E. METODE PENELITIAN	24
1. Jenis Penelitian	24
2. Obyek Penelitian	25
3. Subyek Penelitian	25
4. Sumber Data	25
5. Teknik Pengumpulan Data	26
6. Metode Pendekatan	26
7. Metode Analisis Data	26

F. SISTEMATIKA PENULISAN	27
BAB II: HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA	30
A. NEGARA HUKUM	30
B. SEJARAH PERKEMBANGAN HAK ASASI MANUSIA DI INDONESIA	36
1. Perdebatan Awal Tentang Hak Asasi Manusia	38
2. Hak Asasi Manusia dalam UUD 1945 Amandemen	44
3. Undang-Undang Hak Asasi Manusia	47
4. Mahkamah Konstitusi dan Perlindungan HAM	53
C. HAK ASASI MANUSIA DI BIDANG PENDIDIKAN	59
D. ALUR PENENTUAN KEBIJAKAN PENGATURAN PEMENUHAN HAM	74
BAB III: OTONOMI DAERAH PASCA REFORMASI 1998	79
A. Otonomi Daerah	79
1. Otonomi Daerah Menurut UU No. 22 Tahun 1999	81
2. Otonomi Daerah Menurut UU No. 32 Tahun 2004	98
B. Pengaturan Otonomi Daerah Menurut UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004.....	113
C. Otonomi Daerah di Kabupaten Gunungkidul	115
BAB IV. KEBIJAKAN PENGATURAN PENDIDIKAN DASAR DAN MENENGAH DI KABUPATEN GUNUNGKIDUL PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA	118
A. KEBIJAKAN PEMERINTAH KABUPATEN	

GUNUNGKIDUL	DALAM	PEMENUHAN	HAK	
PENDIDIKAN	DASAR	DAN	MENENGAH	TAHUN
2004-2009				118
1. Kebijakan Umum Pemerintah Kabupaten Gunungkidul				119
2. Pembentukan Dinas Pendidikan				123
3. Kebijakan Anggaran Bidang Pendidikan Dasar dan Menengah pada APBD Tahun 2004-2009				148
B. PELAKSANAAN PEMENUHAN HAK PENDIDIKAN				
DASAR DAN MENENGAH DI KABUPATEN				
GUNUNGKIDUL TAHUN 2004-2009				150
1. Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Dinas Pendidikan Dalam Pemenuhan Hak Pendidikan Dasar dan Menengah di Kabupaten Gunungkidul				151
2. Upaya-upaya Pemerintah Pusat dan Pemerintah Kabupaten Gunungkidul Dalam Peningkatan Kualitas dan Kuantitas Pendidikan				161
a. Alokasi dana BOS tahun 2004-2009				161
b. Program beasiswa tahun 2004-2009				163
c. Program bantuan pendidikan untuk rakyat miskin				164
d. Pembangunan sarana dan prasarana pendidikan dasar dan menengah di Kabupaten Gunungkidul				167
C. ASPEK-ASPEK YANG MENJADI KENDALA/				
HAMBATAN DALAM PEMENUHAN HAK PENDIDIKAN				

DASAR DAN MENENGAH DI KABUPATEN GUNUNGKIDUL	172
BAB V PENUTUP	177
A. Kesimpulan	177
B. Saran	180
DAFTAR PUSTAKA	182
INDEKS/ ISTILAH	184

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Uraian Permasalahan Kebijakan Pengaturan Pemenuhan HAM	74
Tabel 2. Matrik Analisa Pendidikan	75
Tabel 3. Anggaran APBD Kabupaten Gunungkidul Tahun 2006-2009	150
Tabel 4. Data Pokok SD dan MI Tahun 2008/2009	155
Tabel 5. Data Pokok SMP dan MTs Tahun 2008/2009	156
Tabel 6. Data Pokok SMA dan MA Tahun 2008/2009	157
Tabel 7. Indikator Pemerataan Pendidikan Dasar dan Menengah Tahun 2008/2009	160
Tabel 8. Data Jumlah Dana BOS Tahun 2006-2009	162
Tabel 9. Program Beasiswa di Kabupaten Gunungkidul dalam APBD tahun 2006-2008	163
Tabel 10. Data Laporan Program Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten Gunungkidul Tahun 2007-2009	166
Tabel 11. Jumlah Sekolah, Kelas, Guru dan Rasio Murid terhadap Guru Sekolah Dasar menurut Kecamatan di Kabupaten Gunungkidul Tahun 2008/2009	169
Tabel 12. Jumlah Sekolah, Kelas, Guru dan Rasio Murid terhadap Guru SLTP menurut Kecamatan di Kabupaten Gunungkidul Tahun 2008/2009	170
Tabel 13. Jumlah Sekolah, Kelas, Guru dan Rasio Murid terhadap Guru SMU menurut Kecamatan di Kabupaten Gunungkidul Tahun 2008/2009	172

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Struktur Organisasi Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olahraga Kabupaten Gunungkidul tahun 2009	127
--	-----

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Pendidikan merupakan kunci kemajuan suatu bangsa, dalam persaingan yang global pendidikan dari segi sejarahnya bahwa pendidikan dimulai dari sejak lahir sampai meninggal. Pendidikan selama hidup dan bentuk yang pertama adalah pendidikan otodidak dari nabi Adam dan ibu Hawa sehingga faktor alam akan banyak mendidik yaitu dari tumbuh-tumbuhan dan binatang, dari bintang, bulan dan matahari.

Faktor alam sangat berperan/lingkungan alam pada awal-awalnya dan terus berkembang. Pendidikan pada zaman penjajahan Belanda yang bisa mengenyam pendidikan hanya para ningrat dan bupati-bupati yang diperlukan oleh penjajah pada waktu itu. Dan dalam perkembangan pendidikan dunia menuntut para penjajah memberi kesempatan pendidikan pada golongan-golongan menengah lurah carik dengan cukup lulus kelas ongko loro hanya bisa membaca dan menulis saja yang penting pada waktu itu (SR).

Dengan adanya perang dunia dan sebelumnya sudah ada perkembangan pendidikan sehingga muncullah politik etika dan balas budi dari pemerintah Belanda terhadap jajahan di Indonesia dipimpin oleh tiga serangkai Dawes Dekker, Rajiman Widyadiningrat, Ki Hadjar Dewantara adalah anak dari keturunan Pakualaman dan mendirikan sekolah Taman

Siswa dengan sistem pamong atau sejenis pesantren dan di Belanda

pendidikan berkembang dan tuntutan inilah yang menimbulkan politik balas budi dengan mendirikan sekolah-sekolah di negara-negara jajahan. Tapi hanya difokuskan pada SR (Sekolah Rakyat) yang tujuannya digunakan untuk tenaga pengusaha Belanda di Indonesia yang perlu tenaga administrasi ringan dan tenaga kasar sebagai tuntutan dari para tokoh pengusaha Belanda agar berjalan lebih baik dalam perdagangan global dengan tenaga terdidik rendah yang mudah didapat dan murah karena kalau ditangani Belanda dipandang rugi dan tidak efisien.

Dengan adanya pergerakan-pergerakan Nasional Budi Utomo tanggal 20 Mei (1908) sebagai Hari Kebangkitan Nasional dan tanggal 2 Mei sebagai Hari Pendidikan Nasional maka politik lewat organisasi-organisasi politik seperti BU, NU, Muhammadiyah yang berjuang di bidang pendidikan pesantren untuk NU dan rata-rata di desa-desa dan Muhammadiyah lewat pendidikan formal di kota-kota pada awalnya. Maka setelah proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945 dan dalam UUD 1945 dalam pembukaan UUD itu pada alinea ke IV negara bertujuan melindungi segenap bangsa Indonesia dan tanah air serta mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut mewujudkan perdamaian yang abadi.

Untuk mewujudkan perdamaian dunia maka pendidikan menjadi prasyarat mutlak bagi semua bangsa-bangsa di dunia. Maka perlu diingat dari wahyu surat pertama turun dari Nabi Muhammad SAW adalah surat Al Alaq dengan ayat pertama berbunyi iqro' yang artinya baca bacalah. Dan nabi

sendiri pada waktu itu tidak bisa membaca. Jadi kunci pertama kemajuan maka buku adalah jendela dunia.

Melalui pendidikan diharapkan akan membawa rahmat bagi semua orang dan seluruh alam, jangan sampai pendidikan justru bertolak belakang dari tujuan yaitu menimbulkan penjajahan, memakan yang bodoh dan jangan sampai manusia seperti srigala memakan satu dengan yang lainnya. Betapa sangat pentingnya pendidikan itu bagi manusia maka tidaklah salah dan sudah seharusnya dan sepatasnya mementingkan pendidikan suatu bangsanya. Menyadari akan pentingnya pendidikan ini maka negara Indonesia pasca reformasi 1998 mengalokasikan dana paling sedikit 20% dari APBN untuk pendidikan. Karena pendidikan itu kunci kemajuan bangsa dan pendidikan dari sejak lahir sampai mati. Ada pendidikan di keluarga, di sekolah dan di masyarakat juga bentuknya ada pendidikan formal dan non formal (informal). Sehingga ada pendidikan PAUD (Pendidikan Anak Usia Dini) dan TPA, TK O Kecil dan O Besar, SD, SMP, SMK, SMA, PT : D1, D2, D3, D4, S1, S2, S3, kursus-kurus dan SLB, diklat-diklat serta otodidak yang harus juga diberi sarana dan prasarananya.

Program wajib belajar 9 (sembilan) tahun harus disukseskan dan ditingkatkan ke arah wajib belajar 12 tahun yaitu SD 6 tahun, SMP 3 tahun dan SMA 3 tahun. Maka anggaran pendidikan 20% harus terus ditingkatkan dan dibantu oleh APBD dan masyarakat juga harus membantu akan program pemerintah dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa demi kemakmuran dengan diridhoi oleh Allah. Amin.

Dengan adanya BOS dari pusat didukung dengan BOS Daerah Kabupaten dan BOS daerah provinsi dan juga BOS masyarakat atau pengusaha, dan jangan sampai ada anak usia 7 tahun tidak sekolah apapun alasannya. Sebagai contoh negara yang dapat melaksanakan pendidikan dengan baik adalah Jerman dan Jepang. Mereka berusaha untuk membiayai bidang pendidikan dan berusaha agar bisa gratis. Dan di masa Restorasi Meiji Jepang oleh Sogon Tokogawa pembangunan Jepang dimulai dari sektor pendidikan dengan cara membiayai orang yang potensial dan mengirim keluar negeri baik ke Eropa dan ke Amerika dan hasilnya sangat menakjubkan. Tidak lama Jepang pun maju dengan tetap mempertahankan budayanya. Dan Jepang sangat memperhatikan kualitas dan kesejahteraan guru dan fasilitas pendidikan.¹

Perlu diketahui terpuruknya Indonesia juga dari pendidikan. Dulu orang-orang Malaysia belajar ke Indonesia sekarang justru belajar ke Malaysia dan ini sebagai evaluasi diri agar introspeksi diri akan terjadinya krisis moral, krisis kepercayaan dan krisis global dunia.

Dengan adanya amandemen UUD 1945 pertama s/d keempat, maka mengenai pendidikan semakin mendapat tempat dengan anggaran minimal 20% dari APBN dan adanya otonomi daerah yang diharapkan memperpendek pelayanan masyarakat dan adanya pembagian keuangan antara pusat dan daerah akan memberi rasa keadilan masyarakat dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dan adanya Undang-Undang

¹ Buku Padua BOS Dirjen Dikdasmen, 2006, Jakarta, hal. 101

Pendidikan akan bisa mengawal dan adanya payung hukum untuk terus menyukseskan program-program pendidikan baik jangka pendek maupun jangka menengah dan jangka panjang sehingga terwujud masyarakat yang cerdas dan beriman yang sehat lahir dan batin di bawah ridho Allah. Dan kesejahteraan bersama sebagai wujud cita-cita masyarakat adil makmur, baldatun toyibatun wal rabun gafur, toto-titi tentrem kerto raharja di bawah negara NKRI yang bisa membawa perdamaian dunia yang abadi. Amin.

Kebijakan pembangunan pendidikan dalam kurun waktu 2004-1009 meliputi peningkatan akses rakyat terhadap pendidikan yang lebih berkualitas melalui peningkatan pelaksanaan Wajib Belajar Sembilan Tahun dan pemberian akses yang lebih besar kepada kelompok masyarakat yang selama ini kurang dapat terjangkau layanan pendidikan.

Kenaikan harga BBM dikhawatirkan akan menurunkan kemampuan daya beli penduduk miskin. Hal tersebut lebih lanjut dapat menghambat upaya penuntasan Program Wajib Belajar Sembilan Tahun karena penduduk miskin akan semakin sulit memenuhi kebutuhan biaya pendidikan. Oleh sebab itu program PKPS-BBM (Program Kebutuhan Pemenuhan Subsidi Bahan Bakar Minyak) bidang pendidikan perlu dilanjutkan.

Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional mengamanatkan bahwa setiap warga negara yang berusia 7-15 tahun wajib mengikuti pendidikan dasar. Konsekuensi dari amanat undang-undang tersebut maka pemerintah wajib memberikan layanan pendidikan bagi seluruh

peserta didik pada tingkat pendidikan dasar (SD/MI dan SMP/MTs serta satuan pendidikan yang sederajat).

Dengan adanya pendurangan subsidi bahan bakar minyak dan sehubungan penuntasan Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 (sembilan) tahun, Pemerintah memprogramkan pemberian Bantuan Operasional Sekolah (BOS) bagi SD/MI/SDLB/SMP/MTs/SMPLB negeri/swasta dan Pesantren Salafiyah serta sekolah agama non Islam setara SD dan SMP yang menyelenggarakan Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 (sembilan) tahun, yang selanjutnya disebut sekolah.

Sumber dana PKPS-BBM berasal dari APBN, oleh karena itu ketentuan pelaksanaan keuangan yang meliputi penyaluran, pencairan, pengelolaan, penggunaan, dan pertanggung-jawabannya harus sesuai dengan ketentuan yang berlaku dalam pelaksanaan APBN. Selain itu ada ketentuan teknis lain yang bersifat mempertegas dan memperjelas pelaksanaannya.

Anggaran pendidikan jangan hanya menjadi komoditas politik. Selama ini, terkesan, anggaran pendidikan 20 persen dari APBN menjadi retorika politik guna meningkatkan citra dan alat posisi tawar antarelit-elit politik ketimbang direalisasikan dengan tujuan membangun pendidikan bermutu.²

Pengelolaan PKPS-BBM bidang pendidikan melibatkan berbagai unsur antara lain Tim Pusat, Tim Propinsi, Tim Kabupaten/Kota,

² Kompas, Jakarta, tanggal 16 Agustus 2008, hal. 10

Sekolah/Madrasah/Salafiah, Lembaga Keuangan, dan instansi terkait lainnya. Semua unsur tersebut memerlukan pemahaman yang sama guna menghindari timbulnya hambatan dalam pelaksanaannya. Agar program PKPS BBM dapat berjalan dengan baik, maka perlu dilakukan monitoring dan evaluasi (monev).³

Pendidikan diberikan kepada semua baik yang cacat atau berkemampuan khusus maupun yang normal dari lahir sampai dengan meninggal (*long live and education*). Bagi anak-anak yang berkebutuhan khusus ada sekolah luar biasa bagi anak-anak ada sekolah PAUD (Pendidikan Anak Usia Dini) serta bagi orang-orang yang telah menikah maupun putus sekolah bisa masuk jenjang pendidikan kejar paket A, paket B, paket C, atau SMP terbuka bahkan ada universitas terbuka agar semua warga mendapatkan kesempatan untuk belajar walaupun di pelosok tanah air sebagai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perlu diketahui sekolah swasta jauh lebih banyak daripada sekolah negeri sehingga perlu pemerintah membantu dunia swasta dan sekolah swasta juga sebagai aset bangsa yang harus dihargai.

Bagi anak-anak yang mempunyai kepandaian super pandai dapat menempuh jalur pendidikan akselerasi (percepatan): di SD baru kelas lima boleh ikut menempuh ujian kelas enam tanpa menempuh di kelas enam juga di SMP, bahkan di SMA baru kelas dua dapat langsung ikut ujian kelas tiga.

³ Buku Panduan BOS, Pengelolaan Keuangan dan Monitoring Depdiknas, Depag Tahun 2006, Dirjen di Kdasmen, Jakarta, hlm. 3

Tentu semua program di atas tidak boleh menutup mata bahwa masih banyak warga negara Indonesia yang tidak tamat/lulus SMU/SMK dan kebanyakan baru lulus SMP ataupun SD.

Dalam pemilihan judul tesis, penulis mempertimbangkan bahwa dengan perubahan UUD 1945 dan semangat reformasi masalah pendidikan mendapatkan alokasi dana yang terbesar dari yang lain serta masalah pendidikan dasar dan menengah merupakan hak asasi yang wajib dipenuhi oleh negara dan diharapkan bisa dilaksanakan secara gratis dan bagi rakyat miskin dan anak-anak berkemampuan khusus dapat mengakses pendidikan dasar dan menengah. Masalah pendidikan merupakan gerbang menuju bebas buta bahasa, buta angka, dan buta aksara sehingga sebagai proses untuk bisa berkomunikasi dengan dunia luar yang lebih luas. Pendidikan juga merupakan salah satu hak asasi manusia generasi kedua bersama dengan hak sosial dan hak ekonomi serta budaya. Sehingga yang sangat penting untuk dipenuhi oleh negara. Dengan menitikberatkan kepada kebijakan dan pengaturan pemenuhan pendidikan dasar dan menengah agar bisa diakses oleh kebanyakan masyarakat miskin di Gunungkidul utamanya dengan harapan masyarakat bisa menyekolahkan paling tidak lulus Sekolah Menengah Kejuruan (SMK). Hal ini akan bisa melepaskan lingkaran kemiskinan yang selama ini menghampiri masyarakat Gunungkidul. Sehingga diharapkan anak-anak bisa mendapatkan pekerjaan yang siap pakai dan untuk bekal kehidupan yang layak. Maka kebijakan dan pengaturan pendidikan sekolah SMU dengan SMK di Kabupaten Gunungkidul diharapkan

perbandingannya 70% untuk SMK dan 30% untuk SMU. Walaupun pendidikan SMK membutuhkan biaya yang jauh lebih mahal daripada SMU, ini harus dijalankan karena kalau tidak akan banyak lulusan SMU yang akan sulit mencari pekerjaan dan bila menganggur tidak bisa wiraswasta.

Diharapkan dengan terpenuhinya pendidikan dasar dan menengah dapat sebagai jembatan emas untuk bisa memecahkan masalah-masalah lain, karena dengan ilmu diharapkan masalah menjadi lebih mudah diselesaikan dengan pendidikan yang lebih disiplin, lebih transparan, lebih akuntabel, sehingga anggaran yang besar jangan sampai habis pelaksanaannya di korupsi, karena sertifikasi guru saja didapati ada yang palsu apalagi dana-dana pendidikan yang besar.

Kabupaten Gunungkidul merupakan daerah kering dengan luas wilayah 46% dari luas wilayah Provinsi DIY. Kabupaten Gunungkidul merupakan kabupaten termiskin dan tertinggi KDART nya, angka perceraianya, serta angka bunuh dirinya. Penulis sendiri tinggal di Kabupaten Gunungkidul sudah 19 tahun lamanya dan bekerja di Pemerintah Daerah Kabupaten Gunungkidul. Diharapkan dengan penelitian mengenai kebijakan dan pengaturan pendidikan dasar dan menengah menjadi strategis, diharapkan dapat sebagai sumbangsih pemecahan masalah kemiskinan dan kebodohan, keterbelakangan yang masih menghantui Kabupaten Gunungkidul ini yang didapati kesenjangan antara orang kaya dan miskin amat jauh karena adanya KKN yang masih terjadi.

B. RUMUSAN MASALAH

Bertolak dari uraian latar belakang masalah diatas maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana kebijakan Pemerintah Kabupaten Gunungkidul dalam pemenuhan hak pendidikan dasar dan menengah tahun 2004-2009?
2. Bagaimana pelaksanaan pemenuhan hak pendidikan dasar dan menengah di Kabupaten Gunungkidul tahun 2004-2009?
3. Apakah faktor penghambat dalam pemenuhan pendidikan dasar dan menengah di Kabupaten Gunungkidul?

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENELITIAN

Berpegang pada perumusan masalah yang telah dikeluarkan maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui kebijakan Pemerintah Kabupaten Gunungkidul dalam pemenuhan hak pendidikan dasar dan menengah tahun 2004-2009
2. Untuk mengetahui pelaksanaan pemenuhan hak pendidikan dasar dan menengah di Kabupaten Gunungkidul tahun 2004-2009.
3. Untuk mengetahui faktor yang menjadi hambatan-hambatan dalam pemenuhan pendidikan dasar dan menengah di Kabupeten Gunungkidul selama tahun 2008/2009.

Kegunaan yang diperoleh dari penelitian ini adalah:

1. Sebagai sumbangan penelitian terhadap perkembangan ilmu hukum khususnya di bidang hukum tata negara.
2. Untuk memperoleh pengetahuan yang lebih mendalam tentang apakah pemenuhan hak pendidikan dasar dan menengah sebagai hak asasi manusia telah dilaksanakan secara baik dan benar.
3. Untuk memperoleh pengetahuan yang lebih mendalam mengenai pemenuhan hak pendidikan dasar dan menengah telah tercermin dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara di Kabupaten Gunungkidul.

D. TINJAUAN PUSTAKA

1. Konsep Dasar Hak Asasi Manusia

Hak asasi manusia adalah hak – hak yang dimiliki manusia semata – mata karena ia manusia. Umat manusia memilikinya bukan karena diberikan kepadanya oleh masyarakat atau berdasarkan hukum positif, melainkan semata – mata berdasarkan martabatnya sebagai manusia.⁴ Dalam arti ini, maka meskipun setiap orang terlahir dengan warna kulit, jenis kelamin, bahasa, budaya dan kewarganegaraan yang berbeda – beda, ia tetap mempunyai hak – hak tersebut. Inilah sifat universal dari hak – hak tersebut. Selain bersifat universal, hak – hak itu juga tidak dapat dicabut (*inalienable*). Artinya seburuk apapun perlakuan yang dialami oleh seseorang atau

⁴ Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Cornell University Press, Ithaca and London, 2003, hlm. 7-21. Juga Maurice Cranston, *What are Human Rights?* Taplinger, New York, 1973, hlm. 70. Dipetik dari buku HAM Pusat Studi Hak Asasi Manusia, Universitas Islam Indonesia Yogyakarta 2008. Oleh Piliphs Abston Hlm.11

betapapun bengisnya perlakuan seseorang, ia tidak akan berhenti menjadi manusia dan karena itu tetap memiliki hak – hak tersebut. Dengan kata lain, hak – hak itu melekat pada dirinya sebagai makhluk insani.

Asal – usul gagasan mengenai hak asasi manusia seperti dipaparkan di atas bersumber dari teori hak kodrati (*natural rights theory*). Teori kodrati mengenai hak bermula dari teori hukum kodrati (*natural law theory*), yang terakhir ini dapat diruntut kembali sampai jauh kebelakang hingga ke zaman kuno dengan filsafat Stoika hingga ke zaman modern melalui tulisan – tulisan hukum kodrati Santo Thomas Aquinas.⁵ Hugo de Grot – seorang ahli hukum Belanda yang dinobatkan sebagai “bapak hukum internasional”, atau dengan nama latinnya, Grotius, mengembangkan lebih lanjut teori hukum kodrati Aquinas dengan memutuskan asal-usulnya yang teistik dan membuatnya menjadi produk pemikiran sekuler yang rasional. Dengan landasan inilah kemudian, pada perkembangan selanjutnya, salah seorang kaum terpelajar pasca-Renaisans, John Locke mengenai hak -hak kodrati . Gagasan Locke mengenai hak -hak kodrati inilah yang melandasi munculnya revolusi hak dalam revolusi yang meletup di Inggris, Amerika Serikat dan Perancis pada abad ke – 17 dan ke – 18.

Dalam bukunya yang telah menjadi klasik, “*The Second Treatise of Civil Government and a Letter Concerning Toleration*” Locke mengajukan sebuah postulasi pemikiran bahwa semua individu dikaruniai oleh alam hak

⁵ Dalam teori hukum kodratnya, Thomas Aquinas berpijak pada pandangan thomistik yang mempotulasi hukum kodrati sebagai bagian dari hukum Tuhan yang sempurna dan dapat diketahui melalui penggunaan nalar manusia. ibid hlm. 12

yang melekat atas hidup, kebebasan dan kepemilikan, yang merupakan milik mereka sendiri dan tidak dapat dicabut atau dipreteli oleh Negara.⁶ Melalui suatu ‘kontrak sosial’ (*social contract*), perlindungan atas hak yang tidak dapat dicabut ini diserahkan kepada Negara. Tetapi, menurut Locke, apabila penguasa Negara mengabaikan kontrak sosial itu dengan melanggar hak – hak kodrati individu, maka rakyat, maka rakyat dinegara itu bebas menurunkan sang penguasa dan menggantikanya dengan suatu pemerintahan yang bersedia menghormati hak – hak tersebut. Melalui teori hak – hak kodrati ini, maka eksistensi hak – hak individu yang pra – positif mendapat pengakuan kuat.

Gagasan asasi manusia yang berbasis pada pandangan hukum kodrati itu mendapat tantangan serius pada abad 19. Edmund Burke, orang Irlandia yang resah dengan Revolusi Perancis, adalah salah satu diantara penentang teori hak – hak kodrati. Burke menuduh para penyusun “*Declaration of the Rights of Man and of the Citizen*” mempropagandakan “rekaan yang menakutkan mengenai persamaan manusia”. Deklarasi yang dihasilkan dari Revolusi Perancis itu baginya merupakan “ide – ide yang tidak benar dan harapan – harapan yang sia – sia pada manusia yang sudah ditakdirkan menjalani hidup yang tidak jelas dengan susah payah.”⁷ Tetapi penentang teori hak kodrati yang paling terkenal adalah Jeremy Betham, seorang filsuf

⁶ John Locke, *The Second Treatise of Civil Government and a Letter Concerning Toleration*, disuntingoleh J.W Gough, Blackwell, Oxford, 1964. . Dipetik dari buku Pusat Studi Hak Asasi Manusia, Universitas Islam Indonesia Yogyakarta 2008. Oleh Piliphs Abston.Hlm.12

⁷ Edmund Burke, *Reflection on the Revolution in France*, ed. Conor Cruise O’Brien, London, 1968. Dipetik dari buku Pusat Studi Hak Asasi Manusia, Universitas Islam Indonesia Yogyakarta 2008. Oleh Piliphs Abston.Hlm.12

utilitarian dari Inggris. Kritik Bentham yang mendasar terhadap teori tersebut adalah bahwa teori hak – hak kodrati itu tidak bias dikonfirmasi dan diverifikasi kebenarannya. Bagaimana mungkin mengetahui dari mana asal hak – hak kodrati itu, apa sajakah hak itu dan apa saja isinya ?

Bentham dengan sinis menertawakan teori hak – hak kodrati itu dengan mengatakan : “Bagi saya, *hak* sebagai kata benda (berlawanan dengan kata sifat), adalah anak kandung hukum : dari hukum riil lahir pula hak – hak riil; namun dari hukum imajiner; hukum kodrati -- yang dikhayal dan direka para penyair, ahli – ahli pidato dan saudagar dalam rupa racun moral dan intelektual - - lahirlah hak – hak *rekaan*... Hak – hak kodrati adalah omong kosong yang berbahaya !”⁸ Lebih lanjut, dalam sebuah risalahnya yang lain, Bentham mengulang kembali cercaan sinisnya pada teori hak – hak kodrati. Ia menulis, “Bagi saya hak dan hukum merupakan hal yang sama, karena saya tidak mengenal hak yang lain. Hak bagi saya adalah anak kandung hukum : dari berbagai fungsi hukum lahirlah beragam jenis hak. Hak kodrati adalah seorang anak yang pernah punya seseorang ayah.”⁹ Serangan dan penolakan kalangan *utilitarian* itu kemudian diperkuat oleh mazhab positivisme,¹⁰ yang dikembangkan belakangan dengan lebih sistematis oleh John Austin. Kaum

⁸ H.L.A Hart, *Essays on Bentham*, Oxford University Press, London, 1982. . Dipetik dari buku Pusat Studi Hak Asasi Manusia, Universitas Islam Indonesia Yogyakarta 2008. Oleh Piliphs Abston.Hlm.13

⁹ Bentham, *Supply Without Burden or Escheat Vice Taxation*, dikutip dari Hart, *Essays on Bentham*, Oxford University Press, London, 1982. Dipetik dari buku Pusat Studi Hak Asasi Manusia, Universitas Islam Indonesia Yogyakarta 2008. Oleh Piliphs Abston.Hlm.13

¹⁰ Mazhab potisivisme adalah anak kandung dari “Abad Pencerahan” yang terkenal dengan metode-metode empiris. Adalah David Hume yang pertama mengembangkannya. Lihat bukunya, *A Treatise of Human Nature*, Fontana Collins, London, 1970. Dipetik dari buku Pusat Studi Hak Asasi Manusia, Universitas Islam Indonesia Yogyakarta 2008. Oleh Piliphs Abston.Hlm.13

positivis berpendapat bahwa eksistensi dan isi hak hanya dapat diturunkan dari hukum Negara. Satu – satunya hukum yang sah adalah perintah dari yang berdaulat.¹¹ ia tidak datang dari “alam” atau “moral”.

Namun demikian, kencaman dan penolakan dari kalangan *utilitarian* dan *positivis* tersebut tidak membuat teori hak – hak kodrati tidak kehilangan pamornya, ia malah tampil kembali pada masa akhir Perang Dunia II. Gerakan untuk menghidupkan kembali teori hak kodrati inilah yang mengilhami kemunculan gagasan hak asasi manusia di panggung internasional.¹² Pengalaman buruk dunia internasional dengan peristiwa Holocaust Nazi, membuat dunia berpaling kembali kepada gagasan John Locke tentang hak – hak kodrati. “Setelah kebiadapan luar biasa terjadi menjelang maupun selama Perang Dunia II, gerakan untuk menghidupkan kembali hak kodrati menghasilkan dirancancang instrument internasional yang utama mengenai hak asasi manusia,” tulis Davidson.¹³ Hal ini dimungkinkan dengan terbentuknya Perserikatan Bangsa – Bangsa (PBB) pada 1945, segera setelah berakhirnya perang yang mengorbankan banyak jiwa umat manusia itu. Dengan mendirikan PBB, masyarakat internasional tidak ingin mengulang terjadinya kembali Holocaust di masa depan, dan karena itu “menegaskan kembali kepercayaan terhadap hak asasi manusia,

¹¹ John Austin *The Province of Jurisprudence Determined*, W.Rumble (ed.), Cambridge University Press, Cambridge, 1995, first published, 1832. Dipetik dari buku Pusat Studi Hak Asasi Manusia, Universitas Islam Indonesia Yogyakarta 2008. Oleh Piliphs Abston.Hlm.13

¹² David Weissbrodt, “Hak – hak Asasi Manusia : Tinjauan dari Prespektif Sejarah,” dalam Peter Davies, *Hak Asasi Manusia : Sebuah Bunga Rampai*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1994, hlm.13

¹³ Scott Davidson, *op. cit.*, hlm. 40. *op cit* hlm.13

terhadap martabat dan kemuliaan manusia, terhadap kesetaraan hak laki – laki dan perempuan, dan kesetaraan besar dan kecil.”

Sejak saat itulah masyarakat internasional bersepakat menjadikan hak asasi manusia sebagai “suatu tolak ukur pencapaian bersama bagi semua rakyat dan semua bangsa” (“ *a command standard of achievement for all peoples and all nations*”). Hal ini ditandai dengan diterimanya oleh masyarakat internasional suatu rezim hukum hak asasi manusia internasional yang disiapkan oleh PBB atau apa yang kemudian lebih dikenal dengan “*International Bill of Human Rights*”.

Dari paparan di atas cukup jelas bahwa teori hak – hak kodrati telah berjasa dalam menyiapkan landasan bagi suatu sistem hukum yang dianggap superior ketimbang hukum nasional suatu Negara, yaitu norma hak asasi manusia internasional. Namun demikian, kemunculannya sebagai norma internasional yang berlaku di setiap Negara membuatnya tidak sepenuhnya lagi sama dengan konsep awalnya sebagai hak – hak kodrati. Subtansi hak – hak yang terkandung di dalamnya juga telah jauh melampaui subtansi hak – hak yang terkandung dalam hak kodrati (sebagaimana yang diajukan John Locke). Kandungan hak dalam gagasan hak asasi manusia sekarang bukan hanya terbatas pada hak – hak ekonomi, sosial dan budaya. Bahkan belakangan ini subtansinya bertambah dengan munculnya hak – hak “baru”, yang tersebut “hak – hak solidaritas”. Dalam konteks keseluruhan inilah seharusnya makna hak asasi manusia dipahami dewasa ini.

2. Hak – Hak yang Diatur Dalam UU NO. 39 / Tahun 1999

a. Hak atas Kesejahteraan

Hak atas kesejahteraan sangat kental dengan unsur – unsur yang terdapat dalam Konveksi Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (KIHESB). Hak atas kesejahteraan ini dikategorikan dalam kelompok hak asasi manusia generasi kedua. Hak – hak generasi kedua ini sejajar dengan perlindungan bagi hak ekonomi, sosial dan budaya yaitu hak atas terciptanya kondisi yang memungkinkan bagi setiap individu untuk mengembangkan kemampuan semaksimal mungkin.¹⁴ Hak – hak tersebut di antaranya meliputi hak milik, hak atas pekerjaan, hak mendirikan serikat pekerja, hak atas kehidupan yang layak, hak atas jaminan sosial dan hak atas perawatan.

Hak – hak atas kesejahteraan ini sangat diperjuangkan dengan gigih oleh bangsa – bangsa sosialis, sehingga kental sekali keperhakan terhadap kaum buruh. Ini bukanlah hal yang buruk, karena dalam perkembangan dunia, masyarakat cenderung mengikuti pola industrialisasi dimana peran buruh sangatlah signifikan. Pada prakteknya seiring dengan kapitalisme yang terus berkembang, hak-hak kaum buruh diperlakukan dengan sewenang – wenang, sehingga wajar bilamana hak – hak atas kesejahteraan termasuk prioritas utama dalam perlindungan hak asasi manusia.

¹⁴ Kerel Vasak mengelompokkan perkembangan hak asasi manusia menurut slogan “Kebebasan, Persamaan dan Persaudaraan” dari Revolusi Perancis. “Kebebasan” atau hak – hak generasi pertama diwakili hak – hak sipil dan politik, “Persamaan” atau hak – hak generasi kedua yaitu terciptanya tatanan ekonomi, sosial dan budaya, sedangkan “Persaudaraan” atau hak – hak generasi ketiga yaitu terciptanya tatanan ekonomi dan hukum penanggulangan bencana, hak atas perdamaian, dan hak atas lingkungan hidup yang baik. Lihat Scott Davidson., *op.cit.* hlm.8. PUSHAM UII Tahun 2008, hlm 267.

Bukan hanya bagi kaum buruh, hak atas kesejahteraan ini berlaku untuk siapa pun, tidak terkecuali orang-orang yang membutuhkan khusus. Tidak ada diskriminasi dalam jaminan perlindungan hak atas kesejahteraan ini. Anak-anak, dewasa, perempuan, laki-laki, orang membutuhkan khusus atau tidak, semua berhak mendapatkan porsi yang sesuai. Misalnya perlakuan khusus bagi orang seperti lansia, anak-anak, penyandang cacat, hal ini tentunya dengan mempertimbangkan keterbatasan mereka.¹⁵

Hak kesejahteraan ini meliputi juga hak atas kepemilikan sesuatu, namun berdasarkan ideologi bangsa Indonesia dinyatakan bahwa hak milik memiliki fungsi sosial. Artinya tidak bersifat mutlak, jika diperlukan untuk kepentingan umum maka kita harus mau menyerahkan demi kepentingan umum. Hal ini mengingat asas yang dianut bangsa Indonesia bahwa kepentingan umum harus didahulukan daripada kepentingan pribadi atau golongan.¹⁶

d. Hak untuk Mengembangkan Diri

Dalam undang-undang Nomor 39 Tahun 1999, hak untuk mengembangkan diri tertuang dalam Pasal 11 – 16. Undang-Undang Dasar 1945 juga memberi jaminan perlindungan hak untuk mengembangkan diri dalam Pasal 28B ayat (2) dan Pasal 28F. Di antaranya menegaskan perlindungan hak untuk tumbuh kembang, bidang

¹⁵ Pasal 42 UU Nomor 39 Tahun 1999 : *“Setiap warga Negara yang berusia lanjut, cacat fisik dan cacat mental berhak memperoleh perawatan, pendidikan, pelatihan, dan bantuan khusus atas biaya Negara, untuk menjamin kehidupan yang layak sesuai dengan martabat kemanusiaannya. Meningkatkan rasa percaya diri, dan kemampuan berpartisipasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara”*. *Op.cit* hlm. 267.

¹⁶ Butir Pancasila sila Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia

pendidikan, hak untuk memperoleh dan menyebarkan informasi, termasuk di dalamnya hak untuk berkomunikasi, dan hak untuk bersosialisasi. Undang – undang ini memberikan jaminan bagi setiap orang untuk memperjuangkan hak perkembangan dirinya baik secara pribadi maupun kolektif untuk membangun dirinya, masyarakat lingkungannya serta bangsa dan Negara dengan segala jenis sarana yang tersedia. Hal ini termasuk dalam pemanfaatan informasi dan teknologi serta kesempatan dalam melakukan pekerjaan sosial dan mendirikan organisasi untuk itu dan penyelenggaraan pendidikan dan pengajaran.

Jaminan perlindungan atas hak atas pengembangan diri ini terlihat dari semakin banyaknya organisasi kemasyarakatan yang bergerak di bidang sosial, pengembangan masyarakat, institusi pendidikan formal maupun non formal, pengembangan dunia informasi dan teknologi. Seiring dengan perkembangan dunia informasi dan teknologi. Seiring dengan perkembangan zaman, kesempatan yang diberikan kepada berbagai lapisan masyarakat untuk mengembangkan diri semakin terbuka. Namun tidak dapat dipungkiri bahwa kesempatan ini belum merata bagi seluruh rakyat Indonesia dikarenakan berbagai factor seperti luasnya wilayah Indonesia, kemiskinan, kualitas sumber daya manusia dan ketersediaan sarana dan prasarana.

c. Kewajiban Negara dan Warga Negara

Perlindungan dan penegakan hak asasi manusia merupakan kewajiban semua pihak, Negara dan warga negaranya. Hak asasi manusia tidak hanya berbicara mengenai hak, tetapi berbicara pula mengenai kewajiban, yaitu kewajiban untuk saling menghormati dan menghargai hak asasi manusia orang lain. Setiap hak asasi manusia seorang akan menimbulkan kewajiban dasar dan tanggung jawab untuk menghormati hak asasi manusia. Pembatasan yang ditetapkan melalui undang – undang dimaksudkan untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain, dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, keamanan, ketertiban umum dan kepentingan bangsa.¹⁷

Dalam upaya perlindungan dan penegakan hak asasi manusia, pemerintah mempunyai tugas untuk menghormati, melindungi, menegakkan dan memajukannya. Upaya yang dilakukan pemerintah di antaranya melakukan langkah implementasi efektif dan konkrit atas berbagai instrument hukum maupun kebijakan di bidang hak asasi manusia dari segi hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan serta segi lain yang terkait. Bukan hanya sekedar retorika politik ataupun dekorasi hukum.

Perlindungan dan penegakan hak asasi manusia terutama di bidang hukum harus didukung oleh para aparaturinya. Salah satu penunjang utama adalah adanya lembaga yang bersifat independent dan dipercaya oleh

¹⁷ Pasal 70 dan 73 UU Nomor 39 Tahun 1999. hlm. 271.

semua pihak sehingga upaya implementasi perlindungan hak asasi manusia dapat berjalan efektif. Undang – Undang Nomor 39 Tahun 1999 menunjuk Komnas HAM sebagai badan penyelidik dan penyidik kasus pelanggaran berat hak asasi manusia, bersifat independen sebagai salah satu unsure penegak hukum dalam pelanggaran berat hak asasi manusia. Lembaga independent ini diantaranya memiliki fungsi pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan dan mediasi tentang Hak Asasi Manusia.

Masyarakat dapat berpartisipasi aktif dalam upaya perlindungan hak asasi manusia. Di antaranya baik secara individu atau kelompok melalui organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, akademisi misalnya untuk :

- a. memberikan laporan terjadinya pelanggaran hak asasi manusia,
- b. mengajukan usulan mengenai perumusan dan kebijakan yang berkaitan dengan hak asasi manusia,
- c. melakukan penelitian, pendidikan dan penyebarluasan informasi tentang hak asasi manusia.

Kesemua hal di atas hendaknya kemudian disampaikan ke Komnas HAM atau lembaga lain yang berwenang.

3. Kabupaten Gunungkidul sebagai Daerah Otonom

Otonomi merupakan solusi terbaik dari NKRI agar tetap utuh dan otonomi daerah dititikberatkan pada daerah kabupaten dan kota. Otonomi

juga merupakan hak wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur, mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yaitu UU No. 32 Tahun 2004. Otonomi Kabupaten Gunungkidul disebut daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, Pemerintah Daerah Kabupaten Gunungkidul adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonom dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945. Maka pemerintah daerah 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 sisten NKRI.

Efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang, tantangan persaingan global dengan

memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Maka perencanaan pembangunan daerah menjadi kewenangan penuh daerah dengan sistem perencanaan dari bawah dan perencanaan dari kabupaten sehingga akan dihasilkan perencanaan yang tepat, cermat, efisien, efektif, berdaya guna dan berhasil guna.

Dalam perencanaan pendidikan dasar dan menengah di Kabupaten Gunungkidul dikoordinasikan melalui BAPEDA & SKPD yaitu Dinas Pendidikan dan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Gunungkidul yang melewati rentra jaring dari sekolah-sekolah dan Komite Sekolah dan RAPBS dan RAPBD yang masih adanya APBN melalui dana alokasi umum dan dana alokasi khusus di bidang pendidikan dari pusat. Sehingga pendanaan pendidikan diperoleh dari APBN 20% APBD \pm 20% dan SPP siswa (wali murid yang mampu untuk SMU, SMK). Dan untuk sekolah swasta masih diperbolehkan memungut SPP dengan suka rela tidak memberatkan bagi yang miskin gratis.

Kewenangan dalam bidang pengangkatan PNS guru dan non guru untuk sekolah dasar dan menengah sudah diurus oleh SKPD, Badan Kepegawaian Daerah sehingga kelancaran mengenai kepegawaian lebih baik. Otonomi sekolah ada dalam penyusunan RAPBS (Rencana Anggaran Pendapatan Sekolah) dan otonomi penggunaan anggaran dari BOS (Bantuan Operasional Sekolah) dengan pengawasan intern dan

ekstern dari Inspektorat Daerah dan Komite Sekolah. Diharapkan dengan adanya otonomi ini dapat mengatur pemerataan kesempatan sekolah bagi anak berkebutuhan khusus dan anak-anak dari keluarga miskin. Maka untuk anak-anak cacat diharapkan sekolah-sekolah umum bisa membantu menerima bila memungkinkan demi mengurangi beban SLB-SLB yang jumlahnya masih amat terbatas. SLB (Sekolah Luar Biasa) di Gunungkidul yang negeri berjumlah 2 (dua), sementara yang swasta berjumlah \pm 8, sehingga sangat tidak memadai. Untuk itu ada kebijakan dalam memberikan bantuan-bantuan tambahan bagi sekolah-sekolah umum yang dapat menerima/mengampu sebagian anak yang berkemampuan khusus sebagai solusi darurat, sehingga anak-anak cacat bisa sekolah di sekolah terdekat dan dapat bantuan lebih dari anak normal di sekolah umum. Tanpa adanya trobosan kebijakan, sulit anak-anak cacat yang cukup banyak bisa bersekolah, sementara SLB terbatas dan jauh dari anak didiknya, sudah cacat, miskin, jauh, antar jemput lagi, yang ini semua merupakan masalah riil di lapangan.

E. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini penulis mempergunakan jenis penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang berfokus pada norma (*law in the book*) dan penelitian ini memerlukan data sekunder (bahan hukum) sebagai data utama. Penulis juga melengkapi

dengan pendekatan sosiologis agar bisa melengkapi antara aturan hukum dengan kenyataan di masyarakat.

2. Obyek Penelitian

Kebijakan dan pengaturan pemenuhan hak pendidikan dasar dan menengah di Kabupaten Gunungkidul.

3. Subyek Penelitian

a. Bupati/Staf pemerintah daerah Kabupaten Gunungkidul.

b. Kepala Dinas terkait.

4. Sumber Data

Dalam penelitian penulis menggunakan data primer dan data sekunder. Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari sumber tidak langsung dari dan untuk data sekunder dalam bidang hukum merupakan hasil olahan dari peneliti sebelumnya/tulisan orang atau pakar yang tidak terikat waktu dan tempat, yang terdiri dari :

a. Bahan hukum Primer, terdiri dari :

1) Undang-undang Dasar 1945

2) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

3) Berbagai Peraturan Perundangan yang berkaitan dengan objek penelitian

b. Bahan hukum sekunder, yaitu berbagi bahan kepustakaan (literatur) seperti buku-buku, hasil penelitian, makalah-makalah dalam seminar,

simposium, lokakarya yang erat memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan surat kabar.

c. Bahan hukum tertier, yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan mengenai istilah-istilah tertentu, meliputi :

- 1) Kamus hukum
- 2) Kamus Bahasa Indonesia

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang penulis lakukan adalah melalui studi kepustakaan, yaitu mengaji peraturan perundangan-undangan, buku-buku literatur, karya tulis dari ahli hukum dan sebagainya yang ada kaitannya dengan obyek penelitian dan penelitian lapangan dengan cara wawancara dengan subyek penelitian. Subyek penelitian untuk memperoleh data primer yaitu data dari sumber utama yang belum diolah dalam bentuk dokumen oleh orang lain.

6. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif, sosiologis, yaitu pendekatan yang berasal dari peraturan perundang-undangan yang sedang berlaku di tengah masyarakat.

7. Metode Analisis Data

Metode analisis yang digunakan adalah diskriptif kualitatif, artinya data yang diperoleh akan digambarkan sedemikian rupa dengan tolok ukur peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berhubungan dengan

judul serta membandingkan dengan teori yang berlaku dan fakta yang diperoleh peneliti baik secara uraian dan penjumlahan kuantitatif.

F. SISTEMATIKA PENULISAN

Sistematika penulisan hasil dari penelitian ini akan disusun sebagai berikut:

Pertama-tama di dalam Bab I dengan judul "Pendahuluan" akan dikemukakan latar belakang permasalahan yang mendorong penulis memilih judul "Kebijakan dan Pengaturan Pemenuhan Pendidikan Dasar dan Menengah di Kabupaten Gunungkidul Daerah Istimewa Yogyakarta periode 2004-2009". Penyajian latar belakang masalah ini bermuara pada lahirnya permasalahan yang perlu dicarikan pemecahannya. Atas dasar permasalahan tersebut, maka ditentukan tujuan dan kegunaan penelitian serta kerangka pemikiran teoritis yang akan digunakan sebagai pisau analisa dalam pemecahan masalah. Dalam Bab I ini disajikan pula metode penelitian yang digunakan dan diakhiri dengan sistematika penulisan untuk memberikan gambaran utuh tentang keterkaitan satu bab dengan bab lainnya. Selanjutnya dalam Bab II diberi judul "Hukum dan Hak Asasi Manusia", dalam bab ini akan menelaah negara hukum yang sebagai dasar hukum adalah keputusan DPR atau hukum dibuat oleh masyarakat agar penguasa tidak sewenang-wenang dan melindungi hak asasi manusia, hak asasi manusia lebih tinggi dari pada hukum dan dimuat sejarah HAM di Indonesia yang ada dua pendapat antara Presiden Sukarno dan Muhammad Hatta, dan akhirnya hak asasi dimuat di ketiga UUD 1945, UUDS, UUD RIS dan akhirnya terbentuk

UU HAM setelah reformasi 1998 dan dibentuk jika MK yang sebagai pengawal atas perlindungan HAM sebagai yudisial review bagi ada yang dirugikan oleh adanya undang-undang. Serta dimuat hak asasi manusia dibidang pendidikan sebagai generasi ke-2 HAM setelah hak sipil dan politik dan wajib dipenuhi oleh negara dan gratis bagi pendidikan dasar dan menengah terutama bagi masyarakat miskin dan tidak boleh ada diskriminasi dalam pendidikan.

Bagian berikutnya adalah Bab III yang berjudul "Otonomi Daerah Pasca Reformasi 1998", akan disajikan tentang reformasi kelembagaan dan reformasi birokrasi di Kabupaten Gunungkidul yang berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2005 di semua SKPD. Juga dimuat visi dan misi Pemerintah Kabupaten Gunungkidul dan program kerja 2005-2010 serta tinjauan perkembangan pemerintah daerah pasca reformasi agar lebih efisien, efektif, akuntabel, transparan dan akuntabilitas publik dengan LAKIP (Laporan Akuntansi Kinerja Instansi Pemerintah) menuju pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

Kemudian pada Bab IV dengan judul "Kebijakan dan Pengaturan Pendidikan Dasar dan Menengah di Kabupaten Gunungkidul Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta", yang diuraikan berbagai masalah-masalah baik masalah internal dan eksternal seperti masalah globalisasi eksternalnya dan

internalnya adalah *main said* birokrasi dan guru terhadap adanya perilaku menyimpang, KKN yang masih cukup kuat dan kebijakan yang harus diambil dalam menghadapi perkembangan zaman dalam pendidikan agar sukses lepas dari krisis moral, krisis moneter dan krisis kepercayaan dan pembentukan karakter *building* sebagai pilar perkembangan pembangunan kita.

Akhirnya kajian ini akan ditutup dengan Bab V yaitu "Penutup". dalam bab ini akan dikemukakan simpulan dan saran-saran yang didasarkan pada hasil analisis peneliti.

BAB II

NEGARA HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA

A. NEGARA HUKUM

Ide negara hukum, selain terkait dengan konsep “*recstsstaat*” dan “*the rule of law*”, juga berkaitan dengan konsep “*nomocracy*” yang berasal dari perkataan ‘*nomos*’ dan ‘*cratos*’. *Nomos* berarti norma, sedangkan *cratos* adalah kekuasaan. Yang dibayangkan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma dan hukum. Oleh karena itu, istilah nomokrasi itu berkaitan dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi. Konsep negara hukum di Eropa Kontinental dikembangkan istilah Jerman yaitu “*rechtsstaat*”, sedangkan di dalam tradisi Anglo Saxon Amerika dikenal dengan sebutan “*the rule of law*”¹⁸.

Aristoteles mengaitkan pengertian negara hukum dengan arti dari pada negara dalam perumusannya yang masih terkait kepada “*polis*”. Aristoteles berpendapat bahwa pengertian negara hukum itu timbul dari polis yang mempunyai negara kecil, seperti kota dan berpenduduk sedikit, tidak seperti negara-negara sekarang ini yang mempunyai wilayah sangat luas dan berpenduduk banyak. Dalam polis itu segala urusan negara dilakukan dengan musyawarah, di mana seluruh warga negaranya ikut serta dalam penyelenggaraan negara.¹⁹

Lebih jauh Aristoteles mengemukakan bahwa suatu negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi, dimana ada tiga unsur penting dari pemerintahan yang berkonstitusi adalah sebagai berikut²⁰:

1. Pemerintah dilaksanakan untuk kepentingan umum
2. Pemerintah dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang mengesampingkan konvensi dan konstitusi

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Diterbitkan atas Kerjasama Mahkamah konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 122

¹⁹ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, 1987 hlm. 152

²⁰ *ibid*, hlm. 156

3. Pemerintah berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan dan tekanan.

Dalam perkembangannya konsep negara hukum mengalami perumusan yang berbeda-beda. Imanuel Kant memberikan gambaran tentang negara hukum berfungsi sebagai penjaga malam, artinya tugas negara hanya menjaga saja hak-hak rakyat jangan sampai diganggu atau dilanggar, mengenai kemakmuran rakyat negara tidak boleh campur tangan negara sebagai *nachtwachker staat*.²¹

Sedangkan menurut FJ. Stahl prinsip-prinsip negara hukum formil terdapat beberapa unsur di antaranya adalah sebagai berikut:²²

1. Perlindungan terhadap hak asasi manusia
2. Pemisahan kekuasaan
3. Setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan
4. Adanya peradilan administrasi negara yang berdiri sendiri.

AV. Dicey seorang pemikir Inggris mengemukakan bahwa terdapat tiga unsur utama pemerintahan yang kekuasaannya di bawah hukum (*the rule of law*), yaitu²³:

1. *Supremacy of law*, artinya bahwa yang mempunyai kekuasaan tertinggi di dalam negara adalah hukum (kedaulatan rakyat);
2. *Equality before the Law*, artinya persamaan dalam kedaulatan hukum bagi semua warga negara, baik selaku pribadi maupun dalam kualifikasinya sebagai pejabat negara;
3. *Constitution based on individual rights*, artinya konstitusi itu tidak merupakan sumber dari hak-hak asasi manusia dan jika hak asasi manusia itu diletakkan dalam konstitusi itu hanya sebagai penegasan bahwa hak asasi manusia itu harus dilindungi.

²¹ *ibid*, hlm. 156

²² Dahlan Thalib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum, dan Konstitusi*, Penerbit Liberty Yogyakarta 1999, hlm. 23

²³ *Ibid*, hlm. 24

Dengan demikian maka tujuan dari *rule of law* pada hakekatnya ialah melindungi individu terhadap pemerintah yang sewenang-wenang dan memungkinkan kepadanya untuk menikmati hak-hak sipil dan politiknya sebagai manusia.

Prof. Utrecht²⁴ membedakan antara negara hukum formil atau negara hukum klasik, dan negara hukum materiil atau negara hukum modern, dimana negara hukum formil menyangkut pengertian hukum bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Sedangkan yang kedua, yaitu negara hukum materiil yang lebih mutakhir yang mencakup pula pengertian keadilan di dalamnya.

Perbedaan ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa dalam konsepsi negara hukum itu, keadilan tidak serta merta terwujud secara substansi, terutama karena pengertian orang mengenai hukum itu sendiri dapat dipengaruhi oleh aliran pengertian hukum formil dan dapat dipengaruhi oleh aliran hukum materiil. Jika hukum dipahami secara kaku dan sempit dalam arti peraturan perundang-undangan semata, niscaya pengertian negara hukum yang dikembangkan juga bersifat sempit dan terbatas serta belum tentu menjamin keadilan *substantif*.

Dari sudut analisis makro oleh Arthur Mass dalam bukunya *area and power* mengemukakan bahwa prinsip *division of power* negara-negara demokrasi modern mempunyai nilai-nilai dasar politik masyarakat yaitu

²⁴ Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Penerbit Ichtiar, Jakarta, 1962 hlm.

kemerdekaan (*liberty*), persamaan (*equality*) dan kesejahteraan (*welfare*). Untuk memajukan kemerdekaan, maka kekuasaan pemerintah harus dibagi sedemikian rupa sehingga individu-individu mampu dilindungi dari tindakan yang sewenang-wenang. Prinsip itu disebut *constitutional effect*. Untuk memajukan persamaan, maka kekuasaan pemerintah harus dibagi sedemikian rupa sehingga memberikan kesempatan-kesempatan yang luas bagi warga negara untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan politik, yang disebut *democratic effect*. Sedangkan untuk memajukan kesejahteraan maka kekuasaan pemerintah harus sedemikian rupa sehingga *effectif* untuk kepentingan dan kebutuhan rakyat dipenuhi, yang disebut *facilitating effect*. Untuk itu, cara-cara dalam membagi kekuasaan dilakukan dengan cara antara lain:

1. Pembagian kekuasaan menurut daerah atau wilayah ini disebut *areal division of power* disingkat *adp*.
2. Pembagian kekuasaan menurut tingkat kota besar yang diperintah seorang dan atau sekelompok pejabat, misalnya disebut “dewan pemerintah kota”, ini disebut *capital division of power* disingkat *cdp*.
3. Pembagian kekuasaan dapat dibagi menurut proses dan perwakilan.²⁵

Secara teoritik sistem pemerintahan oleh Montesquieu²⁶ dapat dikelompokkan menjadi dua kategori yaitu berdasarkan pada pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan. Dalam sistem pemisahan kekuasaan didasarkan pada pendapat dari Montesquieu yang dikenal ajaran trias politika, di mana bahwa kekuasaan dalam negara harus dipisah-pisahkan satu dengan yang lainnya kedalam: *pertama*, kekuasaan legislatif (pembuat undang-

²⁵ YW. Sunindhia, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, 1996 hlm. 50

²⁶ Syaifudin, *Kajian Terhadap Perubahan UUD 1945, Studi tentang Pemerintahan Negara dalam* Sri Hastuti Puspitasari dan Hj. Ni'matul Huda, (editor), *Retrospeksi terhadap Masalah Hukum dan Kenegaraan*, diterbitkan Atas Kerjasama Program Pasca Sarjana FH UII dengan FH UII Pres, Yogyakarta, 2007, hlm. 39

undang); *kedua*, kekuasaan eksekutif (pelaksana undang-undang); *ketiga*, kekuasaan yudikatif (mengadili terhadap pelanggaran undang-undang). Dengan demikian satu organ negara menjalankan satu fungsi negara. Tidak ada kerjasama antara satu organ dengan organ yang lain dalam menjalankan fungsinya masing-masing. Kekuasaan ini dilakukan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan yang dikhawatirkan akan terjadi ketika dua organ atau tiga organ sekaligus berada ditangan satu pemegang kekuasaan. Oleh karena itu, pemisahan kekuasaan merupakan syarat mutlak bagi terselenggaranya pemerintahan yang baik, tetapi perlu diikuti dengan adanya *cheks and balances*.

Tatanan pemisahan kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan ini melahirkan sistem pemerintahan presidensiil. Hubungan antara eksekutif dan legislatif dalam sistem ini dapat dikemukakan bahwa presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dipilih secara langsung oleh rakyat sehingga mempunyai masa jabatan yang *fixed term* (tertentu). Oleh karena itu, presiden tidak bertanggung jawab kepada lembaga perwakilan tetapi langsung kepada rakyat. Presiden mempunyai hak prerogratif dalam mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri untuk membantu menjalankan tugasnya. Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh lembaga perwakilan karena kebijakan-kebijakan politiknya tetapi presiden dapat didakwa melakukan pelanggaran

hukum yang dapat berakibat jatuhnya presiden setelah melalui proses peradilan yang dikenal dengan sebutan *impeachment*.²⁷

Sedangkan dalam sistem pembagian kekuasaan didasarkan pada pendapatnya Aristoteles, di mana kekuasaan negara dibagi menjadi tiga bagian: *pertama*, kekuasaan legislatif yaitu kekuasaan mengadakan peraturan-peraturan dalam garis besar yang memuat prinsip-prinsip yang harus diturut oleh masyarakat pada tingkah laku para anggotanya; *kedua*, kekuasaan eksekutif yaitu kekuasaan untuk melaksanakan prinsip-prinsip itu dalam praktek mengikat peristiwa dan keadaan tertentu; *ketiga*, kekuasaan yudikatif yaitu kekuasaan untuk: (1) menyatakan apakah anggota masyarakat dalam perhubungan mereka satu sama lain bertingkah laku sesuai dengan peraturan-peraturan legislatif; dan (2) menyatakan apakah kekuasaan eksekutif dalam melaksanakan peraturan-peraturan legislatif tidak menyimpang dari prinsip-prinsip yang termuat didalamnya.²⁸ Dalam sistem pembagian kekuasaan ini terdapat adanya kerjasama antara eksekutif dengan legislatif dalam menjalankan fungsi negara, karakteristik yang menonjol dari sistem ini adalah kerjasama. Di dalam sistem ini pada dasarnya kekuasaan pemerintahan dilakukan oleh parlemen. Perdana menteri bersama menteri-menteri sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif, dalam menjalankan tugasnya bertanggungjawab kepada parlemen.

²⁷ Ibid hlm. 42-43

²⁸ Wiryono Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu negara dan Politik*, Penerbit Eresco, Bandung, 1981, hlm. 64

B. SEJARAH PERKEMBANGAN HAK ASASI MANUSIA DI INDONESIA

Hak asasi manusia di Indonesia telah diperjuangkan dari sebelum kemerdekaan dengan tuntutan untuk membentuk organisasi-organisasi kemasyarakatan dan kepartaian. Dari berdirinya organisasi Budi Utomo tahun 1908, Serikat Dagang Islam, Nahdatul Ulama (NU), Muhammadiyah, dan adanya organisasi pemuda yang mengadakan sumpah pemuda tahun 1928; ini semua merupakan perjuangan tentang hak asasi manusia untuk kearah merdeka.

Wacana hak asasi manusia bukanlah wacana yang asing dalam diskursus politik dan ketatanegaraan di Indonesia. Kita bisa menemuinya dengan gamblang dalam perjalanan sejarah pembentukan bangsa ini, di mana perbincangan mengenai hak asasi manusia menjadi bagian dari padanya. Jauh sebelum kemerdekaan para perintis bangsa telah menciptakan pikiran-pikiran untuk memperjuangkan harkat dan martabat manusia yang lebih baik. Percikan pikiran tersebut dapat dibaca dalam surat-surat R.A. Kartini yang berjudul "*Habis Gelap Terbitlah Terang*", karangan-karangan politik yang ditulis oleh H.O.S. Cokroaminoto, Agus Salim, Dauwes Dekker, Soewardi Suryoningrat, petisi yang dibuat oleh Sutardjo di Volkstraad atau pledoi Sukarno yang berjudul "*Indonesia Menggugat*" dan Hatta dengan judul "*Indonesia Merdeka*" yang dibacakan di depan pengadilan Hindia Belanda. Percikan-percikan pemikiran pada pergerakan kemerdekaan itu, yang terkristalisasi dengan kemerdekaan Indonesia, menjadi sumber inspirasi

ketika konstitusi mulai diperdebatkan di Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Di sinilah terlihat bahwa para pendiri bangsa ini sudah menyadari pentingnya hak asasi manusia sebagai pondasi bagi negara. Menelusuri perkembangan wacana hak asasi manusia dalam diskursus politik dan ketatanegaraan di Indonesia, paling tidak dalam kurun waktu setelah kemerdekaan. Diskursus mengenai hak asasi manusia ditandai dengan perdebatan yang sangat intensif dalam tiga periode sejarah ketatanegaraan, yaitu mulai dari tahun 1945, sebagai periode awal perdebatan hak asasi manusia, diikuti dengan periode konstituante (1957-1959) dan periode awal bangkitnya Orde Baru (1966-1968)²⁹. Dalam ketiga periode inilah perjuangan untuk menjadikan hak asasi manusia sebagai sentral dari kehidupan berbangsa dan bernegara berlangsung dengan sangat serius. Tetapi sayang sekali, pada periode-periode emas tersebut wacana hak asasi manusia gagal dituangkan ke dalam hukum dasar negara atau konstitusi.

Perjuangan itu memerlukan waktu lama untuk berhasil, yaitu sampai datangnya periode reformasi (1998-2000). Periode ini diawali dengan pelengseran Soeharto dari kursi Presiden Indonesia oleh gerakan reformasi. Inilah periode yang sangat “*friendly*” terhadap hak asasi manusia, ditandai dengan diterimanya hak asasi manusia ke dalam konstitusi dan lahirnya peraturan perundang-undangan di bidang hak asasi manusia.

1. Perdebatan Awal tentang Hak Asai Manusia

²⁹ T. Mulya Lubis, *In Search of Human Rights; Legal-Political Dilemmas of Indonesia's New Order, 1966-1990*, Gramedia Pustaka Utama Jakarta, 1993, hlm. 35.

Sesuai dengan pembabakan di atas, pemaparan berikut akan dimulai dengan pembahasan periode pertama, pada waktu menyusun konstitusi, Undang-Undang Dasar 1945, terjadi perdebatan mengenai apakah hak warga negara perlu dicantumkan dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar? Soekarno dan Soepomo mengajukan pendapat bahwa hak-hak warga negara tidak perlu dicantumkan dalam pasal-pasal konstitusi. Sebaliknya, Muhammad Hatta dan Muhammad Yamin tegas berpendapat perlu mencantumkan pasal mengenai kemerdekaan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pikiran dengan lisan maupun tulisan di dalam Undang-Undang Dasar. Perdebatan dalam sidang-sidang BPUPKI tersebut merupakan tonggak penting dalam diskursus hak asasi manusia di Indonesia, yang memberi pijakan bagi perkembangan wacana hak asasi manusia periode-periode selanjutnya.

Karena itu, menarik apabila kita menyimak sedikit perdebatan tersebut. Mengapa Soekarno dan Soepomo menolak pencantuman pasal-pasal hak warga negara dalam konstitusi Indonesia? Penolakan Soekarno dan Soepomo tersebut didasarkan pada pandangan mereka mengenai dasar negara -- yang dalam istilah Soekarno disebut dengan "*Philosophische grondslag*" atau dalam istilah Soepomo disebut "*Staatsidee*" -- yang tidak berlandaskan paham liberalisme dan kapitalisme. Menurut pandangan Soekarno jaminan perlindungan hak warga negara itu -- yang berasal dari revolusi Perancis, merupakan basis dari paham liberalisme dan individualisme yang telah menyebabkan lahirnya imperialisme dan peperangan antara manusia dengan

manusia. Soekarno menginginkan negara yang mau didirikan itu didasarkan pada asas kekeluargaan atau gotong royong, dan karena itu tidak perlu dijamin hak warga negara di dalamnya. Kutipan di bawah ini akan menunjukkan argumen Soekarno yang menolak mencantumkan hak-hak warga negara.³⁰

“... saya minta dan menangis kepada tuan-tuan dan nyonya-nyonya, buanglah sama sekali paham individualisme itu, janganlah dimasukkan dalam Undang-Undang Dasar kita yang dinamakan “*rights of the citizens*” yang sebagai dianjurkan oleh Republik Perancis itu adanya.”

“... buat apa kita membikin *groundwet*, apa gunanya *groundwet* itu kalau iya tak dapat mengisi perutnya orang yang hendak mati kelaparan. *Groundwet* yang berisi “*droits de l’homme et du citoyen*” itu, tidak bisa menghilangkan kelaparannya orang miskin yang hendak mati kelaparan. Maka oleh karena itu, jikalau kita betul-betul hendak mendasarkan negara kita kepada faham kekeluargaan, faham tolong-menolong, faham gotong-royong dan keadilan sosial, enyahkanlah tiap-tiap pikiran, tiap-tiap faham individualisme dan liberalisme dari padanya”.

Sedangkan Soepomo menolak dicantumkannya hak warga negara dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar dengan alasan yang berbeda. Penolakan Supomo didasarkan pada pandangannya mengenai ide negara integralistik (*staatsidee* integralistik), yang menurutnya cocok dengan sifat dan corak masyarakat Indonesia. Menurut faham tersebut negara harus bersatu dengan seluruh rakyatnya, yang mengatasi seluruh golongan-golongannya dalam lapangan apapun. Dalam negara yang demikian itu, tidak ada pertentangan antara susunana hukum *staat* dan susunan hukum individu, karena individu

³⁰ Dikutip dari pidato Soekarno tanggal 15-7-1945 di BPUPKI, berdasarkan nasakah yang dihimpun oleh RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 352.

tidak lain ialah suatu bagian organik dari *Staat*.³¹ Makanya hak individu menjadi tidak relevan dalam paham negara integralistik, yang justru relevan adalah kewajiban asasi kepada negara. Paham inilah yang mendasari argumen Supomo.

Sebaliknya, mengapa Hatta dan Yamin bersikeras menuntut dicantumkan hak warga negara dalam pasal-pasal Konstitusi? Hatta setuju dengan penolakan terhadap liberalisme dan individualisme, tetapi ia khawatir dengan keinginan memberikan kekuasaan yang seluas-luasnya kepada negara, bisa menyebabkan negara yang didirikan itu terjebak dalam otoritarianisme. Berikut argumen Hatta:³²

“Tetapi satu hal yang saya khawatirkan kalau tidak ada satu keyakinan atau satu pertanggungjanaan kepada rakyat dalam hukum dasar yang mengenai haknya untuk mengeluarkan suara, saya khawatir mengkhianati di atas Undang-Undang Dasar yang kita susun sekarang ini, mungkin terjadi satu bentukan negara yang tidak kita setujui”.

“Sebab itu ada baiknya dalam satu fasal, misalnya fasal yang mengenai warga negara disebutkan di sebelah hak yang sudah diberikan juga kepada misalnya tiap-tiap warga negara rakyat Indonesia, supaya tiap-tiap warga negara itu jangan takut mengeluarkan suaranya. Yang perlu disebut disini hak buat berkumpul dan bersidang atau menyurat dan lainnya. Tanggungan ini perlu untuk menjaga supaya negara kita tidak menjadi negara kekuasaan, sebab kita dasarkan negara kita kepada kedaulatan rakyat”.

Begitu juga dengan Yamin. Sarjana hukum lulusan Belanda itu menolak dengan keras argumen-argumen yang membela tidak

³¹ Disarikan pada pidato Supomo tanggal 31 Mei 1945 di BPUPKI, berdasarkan naskah yang dihimpun oleh RM. A.B. Kusuma, *ibid*.

³² Dikutip pada pidato Hatta tanggal 15 Juli 1945 di BPUPKI, berdasarkan naskah yang dihimpun oleh RM. A.B. Kusuma, *ibid*, hlm. 345-355.

dicantumkannya hak warga nrgara dalam Undang-Undang Dasar. “Supaya aturan kemerdekaan warga negara dimasukkan dalam Undang-Undang Dasar seluas-luasnya. Saya menolak segala alasan-alasan yang dimajukan untuk tidak memasukkannya. Aturan dasar tidaklah berhubungan dengan liberalisme, melainkan semata-mata satu kesemestian perlindungan kemerdekaan, yang harus diakui dalam Undang-Undang Dasar” Yamin mengucapkan pidatonya paada sidang BPUPKI.³³ Pendapat kedua pendiri bangsa ini didukung oleh anggota BPUPKI lainnya, Liem Koen Hian, yang mengusulkan perlunya dimasukkan hak kemerdekaan buat *drukpers, onschendbaarheid van woorden* (pers cetak, kebebasan mengeluarkan pikiran dengan lisan).³⁴ Mereka menyadari bahaya otoritarianisme, sebagaimana yang mereka lihat terjadi di Jerman menjelang Perang Dunia II, apabila dalam negara yang mau didirikan itu tidak diberikan jaminan terhadap hak warga negara.

Percikan perdebatan di atas berakhir dengan kompromi. Hak warga negara yang diajukan oleh Hatta, Yamin dan Liem Koen Hian diterima untuk dicantumkan dalam Undang-Undang Dasar, tetapi dengan terbatas. Bukan hanya dalam arti bahwa hak-hak tersebut diatur dalam undang-undang, juga harus bisa diartikan dalam konseptual.³⁵ Konsep yang digunakan adalah “Hak Warga Negara” (“*rights of the citizens*”) bukan “Hak Asasi Manusia” (*human rights*). Penggunaan konsep “Hak Warga Negara” itu berarti bahwa secara

³³ Dikutip pada pidato Muhammad Yamin tanggal 15 Juli 1945 di BPUPKI, berdasarkan naskah yang dihimpun oleh RM. A.B. Kusuma, *ibid* hlm. 380.

³⁴ Lihat RM. A.B. Kusuma, *ibid*, hlm. 392.

³⁵ T. Mulya Lubis, *loc. cit.*

implisit tidak diakui paham natural rights yang menyatakan bahwa hak asasi manusia adalah hak yang dimiliki manusia sejak lahir sebagai manusia. Sedangkan konsekuensi dari konsep itu, maka negara ditempatkan sebagai “*regulator of rights*”, bukan sebagai “*guardian of human rights*” - sebagaimana ditempatkan oleh sistem Perlindungan Internasional Hak Asasi Manusia.

Perdebatan tersebut tidak berakhir begitu saja. Diskursus mengenai hak asasi manusia muncul kembali --sebagai usaha untuk mengoreksi kelemahan dalam Undang-Undang Dasar 1945 pada sidang Konstituante (1957-1959). Sebagaimana terekam dalam Risalah Konstituante, khususnya dari Komisi Hak Asasi Manusia, perdebatan disini jauh lebih sengit dibanding dengan perdebatan BPUPKI. “Diskusi ini merupakan pernyataan paling jelas, paling bebas dan paling baik mengenai kesadaran tentang hak asasi manusia di kalangan rakyat Indonesia,” rekam Buyung Nasution yang melakukan studi mendalam tentang periode ini.³⁶ Berbeda dengan perdebatan awal di BPUPKI, diskusi di Konstituante relatif lebih menerima hak asasi manusia dalam pengertian natural rights,³⁷ dan menganggapnya sebagai substansi budaya, perdebatan di Konstituante sebetulnya telah berhasil menyepakati 24 hak asasi manusia yang akan disusun dalam satu bab pada konstitusi. Sayangnya, Konstituante dibubarkan oleh Soekarno, akibatnya kesepakatan-kesepakatan

³⁶ Lihat Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*, Pustaka Utama Grafitt, Jakarta, 1995, hlm. 132.

³⁷ Konstituante sangat menghargai keabsahan universitas Hak Asasi Manusia sebagai hak yang menjadi bagian inti dari kodrat manusia dan terdapat pada setiap peradaban manusia.

yang telah dicapai dalam Konstituante ikut dikesampingkan, termasuk kesepakatan mengenai hak asasi manusia.

Pembubaran Konstituante tersebut diikuti oleh tindakan Soekarno mengeluarkan dekrit yang isinya adalah pernyataan untuk kembali ke Undang-Undang Dasar 1945 yang kemudian dikenal dengan “Dekrit 5 Juli 1959”. Dengan kembali ke Undang-Undang Dasar 1945, maka status konstitusional hak asasi manusia yang telah diakui dalam Konstitusi RIS dan Undang-Undang Dasar “Sementara” 1950 menjadi mundur kembali. Makanya setelah rezim Demokrasi Terpimpin Soekarno digulingkan oleh gerakan mahasiswa 1966, yang melahirkan Orde Baru, perdebatan mengenai perlindungan konstitusionalitas hak asasi manusia muncul kembali. Perdebatan itu muncul pada Sidang Umum MPRS tahun 1968 di awal Orde Baru. MPRS ketika itu telah membentuk Panitia Ad Hoc penyusunan hak asasi manusia.³⁸ Hasilnya adalah sebuah “Rancangan Keputusan MPRS tentang Piagam Hak-hak Asasi Manusia dan hak-hak serta kewajiban warga negara.” Tetapi sayang sekali rancangan tersebut tidak berhasil diajukan ke sidang umum untuk disahkan sebagai ketetapan MPRS. Alasannya -- terutama diajukan oleh Fraksi Karya Pembangunan dan ABRI, akan lebih tepat jika piagam yang penting itu disiapkan oleh MPR hasil pemilu, bukan oleh MPRS yang bersifat “sementara”.

³⁸ Panitia Ad Hoc ini dibantu oleh satu Tim Asistensi ilmiah, yang antara lain, melibatkan Prof. Hazairin SH, Dr. Soekiman Wirjosardjojo, A.G. Pringgodigdo SH, Prof. Notonogoro, SH, Achmad Subardja, SH, Prof. Sunario SH, dan Prof. S.J. N. Drijarkara. Lihat M. Dawam Rahardjo, Hak Asasi Manusia; Tantangan Abad ke-21, makalah tidak diterbitkan, 1997.

Kenyataannya, setelah MPR hasil pemilu (1971) terbentuk, Rancangan piagam hak asasi manusia itu tidak pernah diajukan lagi. Fraksi Karya Pembangunan dan Fraksi ABRI tidak pernah mengingat lagi apa yang pernah mereka putuskan pada sidang umum MPRS tahun 1968 tersebut.³⁹ Sampai akhirnya datang gelombang besar “reformasi”, yang melengserkan Soeharto dari kursi kepresidenan Indonesia (Mei 1998) dan membuka babak baru wacana hak asasi manusia di Indonesia.

2. Hak Asasi Manusia dalam UUD 1945 Amandemen

Presiden BJ. Habibie yang ditunjuk Soeharto sebagai penggantinya mengumumkan kabinetnya sebagai “Kabinet Reformasi”. Presiden yang baru ini tidak punya pilihan lain selain memenuhi tuntutan reformasi yaitu membuka sistem politik yang selama ini tertutup, menjamin perlindungan hak asasi manusia, menghentikan korupsi, kolusi dan nepotisme, menghapuskan dwi fungsi ABRI, mengadakan pemilu, membebaskan narasipina politik, dan sebagainya.

Pada periode reformasi ini muncul kembali perdebatan mengenai konstitusionalitas perlindungan hak asasi manusia. Perdebatan bukan lagi soal-soal konseptual berkenaan dengan teori hak asasi manusia, tetapi pada soal basis hukumnya, apakah ditetapkan melalui Tap MPR atau dimasukkan dalam Undang-Undang Dasar? Gagasan mengenai piagam hak asasi manusia yang pernah muncul diawal Orde Baru itu muncul kembali. Begitu pula gagasan untuk mencantumkannya ke dalam pasal-pasal Undang-Undang

³⁹ T. Mulya Lubis, *loc. cit.*

Dasar juga muncul kembali ke dalam wacana perdebatan hak asasi manusia ketika itu. Karena kuatnya tuntutan dari kelompok-kelompok reformasi ketika itu, maka perdebatan bermuara pada lahirnya ketetapan MPR No. XVII/MPR/1998 tentang hak asasi manusia. Isinya bukan hanya memuat piagam hak asasi manusia tetapi juga memuat amanat kepada presiden dan lembaga-lembaga tinggi negara untuk memajukan perlindungan hak asasi manusia, termasuk mengamanatkan untuk meratifikasi instrumen-instrumen internasional hak asasi manusia.⁴⁰

Hasil pemilu 1999 merubah peta kekuatan politik di MPR/DPR. Kekuatan politik pro reformasi mulai memasuki gelanggang politik formal, yakni MPR/DPR. Selain berhasil mengangkat KH. Abdurrahman Wahid sebagai Presiden, mereka juga berhasil menggulirkan terus isu amandemen Undang-Undang Dasar 1945. Pada sidang tahunan MPR tahun 2000, perjuangan untuk memasukkan perlindungan hak asasi manusia ke dalam Undang-Undang Dasar akhirnya berhasil dicapai. Majelis Permusyawaratan Rakyat sepakat memasukkan hak asasi manusia ke dalam Bab XA, yang berisi sepuluh pasal hak asasi manusia (dari pasal 28A-28J), pada amandemen kedua Undang-Undang Dasar 1945 yang ditetapkan pada 18 Agustus 2000. Hak-hak yang tercakup didalamnya mulai dari kategori hak-hak sipil politik hingga pada kategori hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Selain itu, dalam bab ini juga dicantumkan pasal tentang tanggung jawab

⁴⁰Presiden Habibie membuat Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RAN-HAM) 1998-2003, yang memuat agenda pemerintahannya dalam penegakan hak asasi manusia, meliputi pendidikan dan sosialisasi hak asasi manusia serta program ratifikasi instrumen internasional hak asasi manusia.

negara terutama pemerintah dalam perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia. Di samping itu ditegaskan bahwa untuk menegakan dan melindungi hak asasi manusia sesuai prinsip negara hukum yang demokratis maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.

Salah satu isu yang menjadi riak-perdebatan dalam proses amandemen itu adalah masuknya pasal mengenai hak bebas dari pemberlakuan undang-undang yang berlaku surut (*non-retroactivity principle*) yakni pasal 28I. Masuknya ketentuan ini dipandang oleh kalangan aktifis hak asasi manusia dan aktifis pro reformasi yang tergabung dalam koalisi untuk Konstitusi Baru sebagai “sabotase” terhadap upaya mengungkapkan pelanggaran berat hak asasi manusia di masa lalu, khususnya di masa Orde Baru. Alasannya pasal itu dapat digunakan oleh para pelaku pelanggaran hak asasi di masa lalu untuk menghindari tuntutan hukum. Undang-Undang Pengadilan Hak Asasi Manusia dan Undang-Undang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, yang lahir setelah Amandemen kedua menjadi senjata yang tak dapat digunakan untuk pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu. Sementara anggota MPR beralasan bahwa adanya pasal itu sudah lazim dalam instrumen internasional hak asasi manusia, khususnya dalam Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (KIHSP). Selain itu, menurut anggota MPR, Pasal 28I itu harus dibaca pula dalam kaitannya dengan Pasal 28J ayat (2).

Terlepas dari kontroversi yang dipaparkan di atas, Amandemen Kedua tentang hak Asasi Manusia merupakan prestasi gemilang yang dicapai MPR

pasca Orde Baru. Amandemen Kedua itu telah mengakhiri perjalanan panjang bangsa ini dalam memperjuangkan perlindungan konstitusionalitas hak asasi manusia di dalam Undang-Undang Dasar. Mulai dari awal penyusunan Undang-Undang Dasar pada tahun 1945, Konstituante (1957-1959), awal Orde Baru (1968) dan berakhir pada masa reformasi saat ini merupakan perjalanan panjang diskursus hak asasi manusia dalam sejarah politik-hukum Indonesia sekaligus menjadi bukti bahwa betapa menyesatkan pandangan yang menyatakan hak asasi manusia tidak dikenal dalam budaya Indonesia.

3. Undang-Undang Hak Asasi Manusia

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, periode reformasi merupakan periode yang sangat "*friendly*" terhadap hak asasi manusia. Berbeda halnya dengan periode Orde Baru yang melancarkan "*black-campaign*" terhadap isu hak asasi manusia. Presiden B.J. Habibie dan DPR sangat terbuka dengan tuntutan reformasi, maka sebelum proses amandemen konstitusi bergulis, presiden lebih dahulu mengajukan Rancangan Undang-Undang Hak Asasi Manusia ke DPR untuk dibahas. Pembahasan di DPR juga tidak memakan waktu yang lama dan pada 23 September 1999 telah dicapailah konsensus untuk mengesahkan undang-undang tersebut yakni Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Undang-Undang tersebut dilahirkan sebagai turunan dari Ketetapan MPR No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

memuat pengakuan yang luas terhadap hak asasi manusia. Hak-hak yang

dijamin di dalamnya mencakup mulai dari pengakuan terhadap hak-hak sipil dan politik, hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, hingga pada pengakuan terhadap hak-hak kelompok seperti anak, perempuan dan masyarakat adat (*indigenous people*). Undang-Undang tersebut dengan gamblang mengakui paham '*natural rights*', melihat hak asasi manusia sebagai hak kodrati yang melekat pada manusia. Begitu juga dengan kategori hak-hak didalamnya tampak merujuk pada instrumen-instrumen internasional hak asasi manusia, seperti *Universal Declaration of Human Rights, International Covenant on Civil and Political Rights, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, International Convention the Rights of Child*, dan seterusnya. Dengan demikian Undang-Undang ini telah mengadopsi norma-norma hak yang terdapat di dalam berbagai instrumen hak asasi manusia internasional tersebut.

Di samping memuat norma-norma hak, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia juga memuat aturan mengenai Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Mulai Pasal 75 sampai Pasal 99 mengatur tentang kewarganegaraan dan fungsi, keanggotaan, serta struktur kelembagaan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Jadi kalau sebelumnya Komisi Nasional Hak Asasi Manusia berdiri berdasarkan Keputusan Presiden No. 50 Tahun 1993, maka setelah disahkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 landasan hukumnya diperkuat dengan Undang-Undang. Hal yang menarik dalam Undang-Undang ini adalah adanya aturan tentang partisipasi masyarakat, mulai dari Pasal 100 sampai Pasal 103. Aturan ini jelas

memberikan pengakuan legal terhadap keabsahan advokasi hak asasi manusia yang dilakukan oleh organisasi-organisasi pembela hak asasi manusia atau "*human rights defenders*". Selain itu, Undang-Undang ini juga mengamanatkan pembentukan Pengadilan Hak Asasi manusia yang harus dibentuk paling lama dalam jangka waktu empat tahun setelah berlakunya Undang-Undang tersebut.

Pertanyaannya kemudian adalah, bagaimana status Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 ini setelah keluarnya Amandemen Kedua tentang Hak Asasi Manusia? Apakah tetap berlaku atau tidak? Kaidah "ketentuan yang baru menghapus ketentuan yang lama" jelas tidak dapat diterapkan di sini. Kaidah tersebut berlaku hanya untuk norma yang setingkat. Karena kedudukan kedua ketentuan tersebut tidak setingkat, dan sejalan dengan "*stufenbau theorie des rechts*" (*hierarchy of norm theory*), norma konstitusi lebih tinggi daripada undang-undang. Maka Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 itu tetap berlaku dan dapat dipandang sebagai ketentuan organik dari ketentuan hak asasi manusia yang terdapat pada amandemen kedua.

Penerapan instrumen internasional hak asasi manusia ke dalam hukum nasional diletakkan dalam konteks dua ajaran berikut, yakni ajaran dualis (*dualistic school*) dan ajaran monis (*monistic school*). Ajaran yang pertama melihat hukum internasional dan nasional sebagai dua sistem hukum yang terpisah dan berdiri sendiri-sendiri. Sedangkan ajaran yang kedua melihat hukum internasional dan nasional sebagai bagian integral dari sistem yang sama. Meskipun kedua ajaran tersebut dalam prakteknya tumpang-

tindih, biasanya negara yang dirujuk menganut ajaran monis adalah Inggris dan Amerika Serikat. Tetapi hanya Amerika Serikat yang menyatakan dengan gamblang dalam konstitusinya bahwa “*all treaties made or which shall be made, under the Authority of the United State, shall be the supreme Law of the Land; and judges in every State shall be bound thereby*”.⁴¹ Inilah bedanya dengan Indonesia, yang boleh dikatakan lebih dekat dengan ajaran yang pertama. Hal ini terlihat dalam ketentuan Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945.⁴²

Sebagai bagian dari masyarakat internasional, Indonesia juga tidak bisa menafikan hukum internasional, tetapi penerapannya harus sesuai dengan ketentuan hukum Indonesia. Seperti dikatakan di atas, Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Dasar mensyaratkan dalam proses pemberlakuan hukum internasional ke dalam hukum nasional terlebih dahulu mengambil langkah transformasi melalui perundang-undangan domestik. Proses ini dikenal dengan ratifikasi atau akses. Jadi meskipun Indonesia telah memiliki basis hukum perlindungan hak asasi manusia yang kuat di dalam negeri seperti yang dipaparkan di muka, tetap dipandang perlu untuk mengingatkan diri dengan sistem perlindungan internasional hak asasi manusia. Sebab dengan pengingatan itu, selain menjadikan hukum internasional sebagai bagian dari hukum nasional (*supreme law of the land*), juga memberikan landasan legal

⁴¹Dikutip dari Kata Pengantar Prof. Philip Alston & Prof. Franz Magnis-Suseno, “*Hukum Hak Asasi Manusia*” Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia (PUSHAM UII) Yogyakarta, Cetakan Pertama, Maret 2008, hlm. 245

⁴²Ketentuan itu berbunyi, “Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”.

kepada warga negaranya untuk menggunakan mekanisme perlindungan hak asasi manusia internasional, apabila ia (warga negara) merasa mekanisme domestik telah mengalami “*exshasted*” alias *menthok*.⁴³

Sampai saat ini Indonesia baru meratifikasi 8 instrumen internasional hak asasi manusia dari 25 instrumen internasional pokok hak asasi manusia. Delapan instrumen internasional hak asasi manusia yang diratifikasi itu meliputi: (i) Konvensi Internasional tentang Hak-Hak Politik Perempuan; (ii) Konvensi Internasional tentang Hak Anak; (iii) Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan; (iv) Konvensi Internasional tentang Anti Apartheid di Bidang Olah Raga; (v) Konvensi Internasional tentang (Anti?) Menentang Penyiksaan; (vi) Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial; (vii) Konvensi Internasional tentang Hak Sipil dan Hak Politik; (viii) Konvensi Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.

Dibandingkan dengan jumlah instrumen internasional pokok hak asasi manusia, maka sebetulnya tingkat ratifikasi Indonesia masih rendah. Sebagai perbandingan, Filipina, misalnya, telah meratifikasi 18 konvensi internasional hak asasi manusia.

⁴³Landasan legal ini diperkuat oleh Pasal 17 (1) UU No. 39/1999 yang menyatakan “Setiap orang berhak untuk menggunakan semua upaya hukum nasional dan forum internasional atas semua pelanggaran Hak Asasi Manusia yang dijamin oleh hukum Indonesia dan hukum internasional mengenai Hak Asasi Manusia yang telah diterima oleh negara Republik Indonesia”.

Sejak tahun 1998, Indonesia telah memiliki Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM) untuk mengejar ketertinggalan di bidang ratifikasi tersebut. Dengan adanya RANHAM, diharapkan proses ratifikasi dapat berjalan dengan terencana. Melalui RANHAM ini, yang periode lima tahun pertamanya dimulai pada 1998-2003, telah disusun skala prioritas untuk melakukan ratifikasi terhadap instrumen-instrumen hak asasi manusia internasional. Sedangkan pada RANHAM lima tahun kedua (2004-2009), rencana ratifikasi diprioritaskan pada konvensi-konvensi berikut ini: (i) Konvensi untuk Penindasan Perdagangan Orang dan Eksploitasi Prostitusi Orang Lain (pada 2004); (ii) Konvensi tentang Perlindungan Hak Pekerja Migran dan Keluarganya (pada 2005); (iii) Protokol Opsional tentang Hak Perdagangan Anak, Pornografi dan Prostitusi Anak (pada 2005); (iv) Protokol Opsional tentang Konvensi Hak Anak tentang Keterlibatan Anak dalam Konflik Bersenjata (pada 2006); (v) Konvensi tentang Pencegahan dan Penghukuman Kejahatan Genosida (pada 2007); Statuta Roma (pada 2008); dan seterusnya. Kalau aksi ini berjalan, maka pada 2009 Indonesia dapat mensejajarkan diri dengan negara-negara lain yang tingkat ratifikasinya tinggi.

4. Mahkamah Konstitusi dan Perlindungan HAM

Perkembangan pengaturan hak asasi manusia di Indonesia telah dipengaruhi oleh perubahan politik setelah kejatuhan Presiden Soeharto tahun 1998. Sidang Istimewa MPR bulan November 1998, misalnya, menghasilkan

Ketetapan No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia dan disusul dengan penerbitan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Ketentuan lebih ekstensif tentang hak asasi manusia dicantumkan pula dalam *Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945* (tahun 2000), meskipun terdapat kemiripan rumusan antara hasil amandemen konstitusi dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 No. XVII/MPR/1998.

Menurut Pasal 28I Ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945, negara berkewajiban untuk melindungi, memajukan, menegakkan dan memenuhi hak asasi manusia (rumusan yang dalam instrumen internasional dirumuskan sebagai kewajiban *to protect, to promote, to implement or enforce and to fulfill human rights*). Bagaimana hak asasi manusia ditegakkan di hadapan ancaman-ancaman kekuasaan yang tak perlu dan berlebihan, apa lagi yang bersalah guna (*corrupt*)? Dalam kaitan ini penting pula untuk memeriksa mekanisme penyampaian keluhan public (*public complaints procedure*)⁴⁴, peradilan administrasi/tata-usaha negara,⁴⁵ peradilan di bawah Mahkamah Agung (MA), peradilan hak asasi manusia,⁴⁶ Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR),⁴⁷ maupun pengujian undang-

⁴⁴ Berbagai ketentuan dalam kedudukan sebagai konsumen dari layanan pemerintahan.

⁴⁵ UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, diubah dengan UU No. 9 Tahun 2004

⁴⁶ Pasal 28 jo. UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM

⁴⁷ UU No. 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi disetujui bersama oleh DPR dan Pemerintah, September 2004. Tetapi keseluruhan UU KKR 2004 dibatalkan oleh MK dalam Putusan No. 006/PUU-IV/2006.

undang terhadap Undang Undang Dasar 1945 oleh Mahkamah Konstitusi (MK).⁴⁸

Pada dasarnya, secara *strict* wewenang Mahkamah Konstitusi menguji undang-undang terhadap konstitusi merupakan uji konstusionalitas sehingga dikenal sebagai *constitutional review*. Dalam pelaksanaannya di Indonesia, dan berbagai negara, uji konstusionalitas itu disandarkan kepada suatu alas hak (*legal standing*) bahwa undang-undang yang diuji telah merugikan hak dan/atau wewenang konstusional pemohon *constitutional review*.⁴⁹ Rumusan ini perlu sedikit dijelaskan. *Pertama*, dirumuskan sebagai "hak dan atau wewenang". Wewenang konstusional lebih terkait dengan kewenangan lembaga negara yang berhak pula untuk memohon *constitutional review* terhadap undang-undang dalam hal suatu undang-undang dinilai bertentangan dengan konstitusi (dalam hal ini menyangkut kewenangan lembaga negara pemohon pengujian).⁵⁰ *Kedua*, hak konstusional lebih dekat dengan jaminan perlindungan hak asasi manusia bagi warga negara.

Secara kategoris, jaminan hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar 1945 mencakup hak-hak sosial-politik, hak-hak kultural dan ekonomi, hak-hak kolektif, hak atas pembangunan dan lain-lain. Jaminan hak asasi manusia dalam UUD RI tersebar dalam sejumlah pasal antara lain

⁴⁸Dikutip dari Kata Pengantar Prof. Philip Alston & Prof. Franz Magnis-Suseno, *op.cit*, hlm. 280

⁴⁹*ibid*

⁵⁰ UU MK 2003. *ibid*.

18B (2), 26, 27-28, 28A-28J (Bab XA), 29 (Bab Agama), 31-32 (Bab Pendidikan dan Kebudayaan), 33-34 (Bab Ekonomi dan Kesejahteraan Sosial), 30 (Bab Pertahanan dan Keamanan). Jadi, pengaturan konstitusional mengenai hak asasi manusia tidak, terbatas pada Bab XA tentang HAM.

Di sini perlu diberikan catatan tentang perumusan hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar 1945. *Pertama*, pada umumnya hak tersebut dirumuskan sebagai hak setiap orang atau *individual rights*. Hanya beberapa hak saja yang dirumuskan sebagai hak warga negara, misalnya tentang kesempatan yang sama dalam pemerintahan, hak dalam usaha pertahanan dan keamanan negara, dan hak memperoleh pendidikan (berturut-turut lihat Pasal 28D ayat (3), Pasal 30 ayat (1) dan Pasal 31 ayat (1) UUD 1945).

Kedua, perbedaan perumusan ini membawa implikasi. Perumu hak asasi manusia sebagai hak perseorangan (*individual*) berarti memberi peluang untuk dijamin dalam sistem hukum manapun (berdasarkan prinsip universalitas hak asasi manusia), meskipun peluang ini dapat terhalang oleh ketentuan prosedural hukum acara yang hanya memberi akses peradilan nasional kepada warga negara. Di sisi lain, perumusan hak-hak konstitusional sebagai hak warga negara hanya terbatas bagi warga negara yang bersangkutan (bukan sebagai hak semua orang).⁵¹

⁵¹ Dikutip dari Kata Pengantar Prof. Philip Alston & Prof. Franz Magnis-Suseno, "*op. cit.*, hlm. 281

Ketiga, meskipun dirumuskan sebagai hak asasi manusia tetapi pelaksanaan hak konstitusional tertentu memang terkait dengan hubungan konstitusional (*constitutional and political relations*) pemegang hak yang bersangkutan dengan konstitusi dan negara. Ini mencakup, misalnya, hak untuk memperoleh kesempatan yang sama (*equal opportunity and treatment*) di muka pemerintahan. Sebagai hak asasi manusia, hak seperti ini hanya dapat dipenuhi kepada warga negara. Begitu pula, "hak konstitusional" untuk menikmati kewajiban negara dalam menyediakan anggaran pendidikan sebesar 20 persen dalam APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) maupun APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah), merupakan hak warga negara (perhatikan bahwa besaran anggaran merupakan pilihan politik dan hanya beberapa negara yang menentukan besaran tersebut).⁵²

Dalam konteks pemahaman di atas, beberapa hak telah secara meyakinkan "ditegakkan" (dalam arti dikabulkan) melalui Putusan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian undang-undang. Beberapa contoh dikemukakan di sini.⁵³ *Pertama*, hak politik eks-PKI dan tahanan politik untuk mencalonkan diri sebagai anggota legislatif dalam Putusan No. II-017/PUU-I/2003 (pengujian UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota D: DPD, dan DPRD).⁵⁴

Kedua, hak sipil berupa larangan penerapan Undang-Undang Anti Terorisme 2001 secara retroaktif dalam Putusan No. 013/PUU-I/2003

⁵² *ibid*

⁵³ Selanjutnya lihat *Refleksi Akhir Tahun Mahkamah Konsitusi RI 2006 dan Harapan 2007*

⁵⁴ Dikutip dari Kata Pengantar Prof. Philip Alston & Prof. Franz Magnis-Suseno, *op.cit*, hlm. 281

(pengujian UU No. 16 Tahun 2003 tentang Penetapan Perpu No. 2 Tahun 2002 tentang Pemberlakuan Perpu No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme untuk kasus Bom Bali). Hak yang ditegakkan melalui putusan merupakan hak yang secara konstitusional termasuk kategori “tak dapat dikurangi oleh siapapun dan dalam keadaan apapun”.⁵⁵

Ketiga, dalam kaitan ini perlu disebut Putusan Mahkamah Konstitusi No. 006/PUU-IV/2006 (pengujian UU No. 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi). Dua hal yang kontradiktif perlu dicermati dari putusan ini. Pembatalan ketentuan pemberian amnesti terhadap pelanggaran berat hak asasi manusia (*gross violation of human rights*), yang terdapat dalam UU KKR 2004, memang sesuai dengan rezim hak asasi manusia internasional. Tetapi, di sisi lain, keberadaan ketentuan tersebut tidak dengan cukup menjadi dasar untuk menihilkan keseluruhan UU KKR 2004 maupun makna KKR dalam penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia di Indonesia.⁵⁶

Keempat, hak sipil dan politik tentang kebebasan berpendapat dalam kaitan dengan penghinaan terhadap kepala negara di dalam Putusan No. 013- 022/PUU-IV/2006 (pengujian Pasal 134, Pasal 136 *bis*, dan Pasal 137 KUHIP)⁵⁷

⁵⁵ Pasal 28I ayat (1) UUD 1945

⁵⁶ Dikutip dari Kata Pengantar Prof. Philip Alston & Prof. Franz Magnis-Suseno, *op. cit.*, hlm. 282

⁵⁷ *ibid*

Kelima. hak sosial-kultural dalam Putusan No. 011/PUU-III/2005 (pengujian UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional). Putusan ini membatalkan penjelasan UU Sisdiknas 2003 yang menentukan bahwa anggaran pendidikan sebesar 20 persen dalam APBN dan APBD dipenuhi secara bertahap.⁵⁸

Tidak semua putusan yang dicontohkan di atas berdampak langsung dalam kenyataan sosiologis, meskipun putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat.⁵⁹ *Legal efficacy* putusan sering ditentukan dalam putusan yang bersangkutan, misalnya hak eks-PKI dan tapol tidak berlaku meskipun putusan dijatuhkan sebelum Pemilu 2004, dan terutama karena terdapat ketentuan bahwa undang-undang yang diuji tetap berlaku sebelum dibatalkan dan dipandang sebagai prinsip bahwa putusan Mahkamah Konstitusi tidak bersifat retroaktif.⁶⁰

⁵⁸ *ibid*

⁵⁹ Pasal 24C ayat (1) UUD 1945

⁶⁰ Pasal 58 UU MK 2003 menentukan: "Undang-undang yang diuji oleh Mahkamah Konstitusi tetap berlaku, sebelum ada putusan yang menyatakan bahwa undang-undang tersebut bertentangan dengan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945" Argumen nonretroaktif ini tidak sepenuhnya tepat Semua putusan pengadilan pada dasarnya berpotensi retroaktif, mengingat perkaranya justru terjadi lebih dulu. Dalam konteks berlakunya UU yang diuji, kerugian dinilai terjadi sejak berlakunya UU yang bersangkutan (sebelum dibatalkan oleh MK). Sesungguhnya hal itu lebih merupakan pilihan politik dan hukum, Kesengajaan memberlakukan bahwa putusan pengujian baru efektif setelah putusan dijatuhkan, berarti putusan tersebut tidak menanggulangi masalah (kerugian konstitusional) yang sudah timbul sebelum putusan dijatuhkan Ini terkait dengan penerapan rezim *judicial review*, apakah mencakup penanggulangan (*legal remedy*) terhadap kerugian nyata yang telah diderita pemohon.

Sebagai lembaga yang diamanatkan oleh *Perubahan Ketiga UUD* 1945 (tahun 2001) dan baru bekerja sejak akhir tahun 2003, mekanisme nasional penegakan hak asasi manusia oleh Mahkamah Konstitusi sudah berjalan dengan baik dan selain itu pengujian undang-undang pun sudah merupakan tradisi yang telah mapan dan kehidupan konstitusional pasca amandemen di bawah kepemimpinan Prof. Mahfud MD semakin baik.

C. HAK ASASI MANUSIA DI BIDANG PENDIDIKAN

Hak atas pendidikan tercantum dalam Pasal 13 Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (KIHESB). Pendidikan mencakup berbagai elemen baik ekonomi, sosial dan budaya dan juga hak sipil dan politik.⁶¹ Hak atas pendidikan itu sendiri adalah hak asasi manusia dan merupakan suatu sarana yang mutlak diperlukan untuk mewujudkan hak-hak lain.⁶² Penyelesaian suatu program pendidikan yang sudah ditetapkan dengan memuaskan merupakan prasyarat yang sangat penting untuk akses mendapatkan pekerjaan,⁶³ sehingga pendidikan dilihat sebagai gerbang menuju keberhasilan. Kesejahteraan yang kuat dapat dilihat antara hak atas pendidikan dan pengembangan penghormatan martabat manusia. Pendidikan memainkan peran sangat penting dalam pemberdayaan perempuan⁶⁴ karena pengetahuan sering disejajarkan dengan kekuasaan. Tanpa pendidikan mustahil bagi seseorang untuk dapat berpartisipasi dalam pemilihan umum yang demokratis (membaca manifesto, membaca kertas pemilu, memilih dan lain-lain) dan

⁶¹ Dikutip dari Kata Pengantar Prof. Philip Alston & Prof. Franz Magnis-Suseno, *op. cit.*, hlm. 115

⁶² *ibid.*

⁶³ *ibid.*

⁶⁴ *ibid.*

berpartisipasi dalam kehidupan publik (pemerintahan dan lain-lain). Pentingnya pendidikan sebagian tercermin dalam kenyataan bahwa Komite mengenai Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya menerima dua Komentar Umum(KU) mengenai hak atas pendidikan: 11 dan 13. Komentar Umum 11⁶⁵ terfokus pada Pasal 14, yaitu pendidikan dasar wajib dan bebas dan KU 13⁶⁶ lebih fokus pada Pasal 13, yaitu ketentuan umum tentang pendidikan. Namun ketentuan komprehensif tentang hak atas pendidikan sebenarnya tercantum dalam Kovenan Hak Anak⁶⁷ Berikut rincian Pasal 13:

1. Negara-negara Pihak pada kovenan mengakui hak setiap orang atas pendidikan. Mereka sepakat bahwa pendidikan harus diarahkan pada perkembangan sepenuhnya kepribadian manusia dan kesadaran akan martabatnya, dan harus memperkuat penghormatan terhadap hak asasi dan kebebasan manusia yang hakiki. Mereka selanjutnya sepakat bahwa pendidikan harus memungkinkan semua orang untuk berpartisipasi secara efektif dalam masyarakat yang bebas, meningkatkan pengertian, toleransi, dan persahabatan antara semua bangsa dan semua kelompok ras, etnis, atau agama, dan memajukan kegiatan Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk memelihara perdamaian.
2. Negara-negara Pihak pada Kovenan mengakui bahwa maksud untuk mencapai perwujudan semua hak ini:
 - (a) Pendidikan dasar harus diwajibkan dan tersedia secara cuma-cuma untuk semua orang;

⁶⁵ *ibid.*

⁶⁶ *ibid.*

⁶⁷ *ibid.*

- (b) Pendidikan lanjutan dalam berbagai bentuknya, termasuk pendidikan lanjutan teknik dan kejuruan harus secara umum tersedia dan terbuka untuk semua orang melalui sarana yang layak dan khususnya melalui pengadaan pendidikan cuma-cuma secara bertahap;
 - (c) Pendidikan tinggi juga harus dapat dimasuki oleh semua orang, atas dasar kemampuan, dengan semua orang melalui sarana yang layak dan khususnya melalui pengadaan pendidikan cuma-cuma secara bertahap;
 - (d) Pendidikan fundamental harus sejauh mungkin didorong atau diintensifkan untuk orang-orang yang belum menerima atau belum menyelesaikan seluruh masa pendidikan dasar mereka;
 - (e) Pengembangan sistem sekolah pada setiap tingkatan harus secara efektif diupayakan, sistem beasiswa yang layak harus dibentuk, dan kondisi-kondisi materi pengajar harus terus-menerus diperbaiki.
3. Negara-negara Pihak pada Kovenan ini berjanji untuk menghormati kebebasan orang tua dan bila perlu, wali yang sah, untuk memilih sekolah bagi anak-anak mereka, selain sekolah yang didirikan oleh pemerintah, yang sesuai dengan standar pendidikan minimum yang mungkin dibuat atau disetujui oleh negara dan untuk memastikan pendidikan agama dan moral anak-anak mereka sesuai dengan keyakinan mereka.
4. Tidak ada bagian dari pasal ini yang dapat ditafsirkan untuk mencampuri kebebasan individu dan badan-badan untuk mendirikan dan mengurus

lembaga pendidikan, sesuai dengan ketentuan penghormatan pada prinsip yang dinyatakan dalam ayat 1 Pasal ini, dan pasal persyaratan bahwa pendidikan yang diberikan di lembaga tersebut sesuai dengan standar minimum yang mungkin dibuat oleh negara.

Hak atas pendidikan mencakup pendidikan dasar yang wajib dan bebas biaya, pendidikan lanjutan yang berangsur-angsur juga akan dibuat bebas dan dapat dimasuki, serta kesempatan yang sama untuk memasuki pendidikan tinggi. Juga terdapat peran yang semakin besar untuk pendidikan lanjutan/orang dewasa, terutama apabila terdapat penduduk orang dewasa yang buta huruf dalam jumlah yang signifikan. Pada umumnya, negara wajib untuk menyediakan pendidikan bebas biaya, setidaknya pada tingkat dasar. Kesesuaian dengan DUHAM (Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia) Pasal 26 bukan saja mengharuskan pendidikan bebas biaya, melainkan juga pendidikan wajib. Ini adalah salah satu dari sedikit kewajiban positif yang secara eksplisit dibebankan kepada negara oleh DUHAM (Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia).

Hak atas pendidikan adalah luar biasa dalam arti hak tersebut dapat dianalisis melalui berbagai pemangku hak tersebut –anak, guru, orang tua, negara. Anak-anak memiliki hak untuk memperoleh pendidikan, guru memiliki hak atas kebebasan akademis untuk memastikan bahwa pendidikan yang layak disediakan, orang tua memiliki hak untuk memastikan bahwa pendidikan yang diterima oleh anak-anak mereka sesuai dengan kepercayaan mereka, dan

negara memiliki beberapa hak untuk menentukan standar dan norma pendidikan untuk memastikan pelaksanaan yang layak dari kewajibannya dalam pendidikan. Hak atas pendidikan juga meliputi kewajiban untuk menghadiri sekolah dan mendapatkan pendidikan yang ditawarkan, walaupun hal ini masih dapat dipertentangkan, orang tua juga memiliki kewajiban untuk memastikan anak-anak mereka didik. Guru mempunyai kewajiban untuk memastikan bahwa pendidikan sesuai dengan standar nasional dan internasional. Dan, akhirnya negara jelas mempunyai kewajiban untuk memastikan tersedianya dana, gedung, dan barang yang dibutuhkan untuk memastikan pendidikan yang layak.

Penekanannya adalah pada pemberian pendidikan untuk semua, dan dengan demikian, akses ke pendidikan merupakan isi utama. Pendidikan harus tersedia untuk semua tanpa diskriminasi. Konsep nondiskriminasi dalam pendidikan juga dijelajahi dengan lebih rinci di Konvensi UNESCO tahun 1960 yakni Konvensi Menentang Diskriminasi dalam Pendidikan. Pasal 2 Konvensi UNESCO ini membolehkan dipertahankannya sekolah yang dikhususkan untuk satu jenis kelamin dalam suatu situasi tertentu dan mengakui bahwa kelompok agama dan bahasa yang berbeda-beda dalam suatu negara dapat dididik secara terpisah. Konvensi ini juga membolehkan diadakan dan dipertahankannya lembaga pendidikan swasta. Komite tentang Hak anak menganggap diskriminasi sebagai sesuatu yang melanggar martabat seorang anak, dan mungkin bahkan “menghancurkan kapasitas anak untuk

mendapatkan manfaat dari kesempatan pendidikan”.⁶⁸ Anak penyandang cacat dan HIV/AIDS dirujuk secara khusus oleh badan-badan PBB sebagai orang-orang yang sangat didiskriminasikan.

Dalam Kasus mengenai Aspek Tertentu Undang-Undang tentang Penggunaan Bahasa dalam Pendidikan di Belgia.⁶⁹ Pengadilan HAM Eropa diminta untuk memutuskan kasus yang dibawa oleh Komisi HAM Eropa tentang hak orang tua untuk memilih bahasa yang digunakan dalam pengajaran di lembaga pendidikan yang disediakan negara. Para pemohon menyatakan bahwa ketentuan-ketentuan Undang-Undang Belgia telah membatalkan hak atas pendidikan yang dijamin dalam Pasal 2, Protokol 1 Konvensi Eropa yang berkaitan dengan ketentuan tentang non-diskriminasi (Pasal 14). Para pemohon adalah tinggal di wilayah yang hanya berbahasa Belanda sehingga tidak ada sekolah berbahasa Prancis. Ketika sebuah sekolah berbahasa Prancis didirikan, sekolah tidak memperoleh dukungan publik dan pengakuan resmi. Dengan kemenangan suara yang tipis, Pengadilan memutuskan bahwa Undang-Undang Belgia tersebut bersifat diskriminatif karena anak-anak Belanda yang tinggal di daerah yang hanya berbahasa Prancis mempunyai akses ke sekolah-sekolah yang berbahasa Belanda di komunitas-komunitas berdwibahasa yang terletak di sekeliling Brussels, sedangkan anak-anak yang berbahasa Prancis di daerah yang hanya berbahasa Belanda tidak diberikan hak timbal balik. Mungkin yang lebih bermasalah adalah makin meningkatnya masalah diskriminasi yang didasarkan pada kepercayaan agama dan cara

⁶⁸ *ibid.*, hlm. 117

⁶⁹ *ibid.*

berpakaian. Di Turki, Uzbekistan, Prancis, Jerman dan Inggris terdapat beberapa kasus-kasus mengenai perempuan-perempuan muda yang tidak dapat mengakses fasilitas pendidikan karena mereka bersikeras memakai jilbab. Lembaga pendidikan (atau negara) membenarkan posisi mereka sesuai dengan kebutuhan yang dirasa perlu untuk mempertahankan kenetralan kepercayaan dalam sistem pendidikan negara. Walaupun hal ini mungkin merupakan penghormatan pada kebebasan untuk memilih agama, terdapat potensi yang jelas akan diskriminasi di mana lebih banyak perempuan daripada laki-laki yang akan terkena dampak dari persyaratan berpakaian demikian. Hal ini berpotensi menjadi pembatasan tersembunyi atas kepercayaan agama dan diskriminasi berdasarkan jender.⁷⁰ Elemen diskriminasi tidak dikemukakan dalam satu-satunya komunikasi yang dibahas oleh Badan-badan Pemantau Perjanjian (Komite HAM yang difokuskan pada kebebasan beragama, suatu hak di bawah Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik, daripada berfokus pada elemen pendidikan dari Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya yang tidak menerima komunikasi individual).⁷¹ Dalam kasus *Hudoyberganova v Uzbekistan*,⁷² Komite Hak Asasi Manusia menyimpulkan terdapatnya pelanggaran Pasal 18 Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik. Patut dicatat bahwa Uzbekistan belum menanggapi sepenuhnya pertanyaan-pertanyaan yang diajukan oleh Komite Hak Asasi Manusia. Isu ini sangat merata di Eropa karena terdapat beberapa kasus yang sedang menunggu penyelesaian dan berbagai hukum dan

⁷⁰ *ibid.*, hlm. 118

⁷¹ *ibid.*, hlm. 118

⁷² *ibid.*

kebijakan yang sedang ditinjau ulang mengenai topik tersebut. Ini merupakan wilayah di mana fokus pada universalitas dan pluralisme budaya menghadapi masalah ketika dihadapkan pada kehati-hatian akan kenetralan penuh. Dari segi pendidikan, kenetralan jelas menguntungkan karena pendidikan yang diberikan oleh negara memang tidak seharusnya mengadvokasi kepercayaan tertentu, karena hal itu terserah pada orang tua dan kemudian pada yang bersangkutan sendiri ketika kemampuannya berkembang.

Keterbatasan finansial juga merupakan hal yang menimbulkan keprihatinan. Kalau kita menganut konsep pendidikan bebas secara harfiah,, bukan hanya bersekolah itu sendiri harus bebas biaya, demikian juga halnya dengan sumber daya penting serta biaya tambahannya. Hal ini akan membuat negara bertanggungjawab atas biaya kertas, pena, buku dan secara potensial, bahkan dalam biaya pakaian seragam wajib serta transport ke dan dari tetnpat pendidikan, setidaknya bagi mereka yang berada dalam kebutuhan keuangan di tingkat sekolah dasar. Pada dasarnya, kurangnya sumber daya keuangan si murid seharusnya tidak digunakan oleh negara untuk membenarkan ketidakhadiran. Dalam situasi semacam itu, negara harus berusaha mewujudkan kewajiban positif yang sudah ia diterimanya ketika meratinkasi Kovenan. Hal ini juga berhubungan dengan diskriminasi karena perhatian harus diberikan untuk memastikan agar biaya tambahan apapun tidak merugikan pada murid perempuan daripada murid laki-laki. Pungutan atas biaya pendidikan, secara efektif merupakan suatu bentuk diskriminasi berdasarkan kekayaan. Anak yang bersekolah memiliki waktu yang lebih sedikit untuk bekerja di rumah atau di

luar rumah, sehingga mereka yang berasal dari keluarga yang berpendapatan rendah berada di bawah tekanan untuk meninggalkan pendidikan secara cepat dan mencari pekerjaan yang dibayar. UNESCO, pelapor PBB tentang Pendidikan dan Organisasi Pekerja Internasional (*International Labour Organization*) telah bekerja sama untuk memastikan agar umur minimum untuk bekerja bagi anak adalah setelah mereka menyelesaikan periode pendidikan dasar.⁷³ Tentunya banyak anak yang masih memilih untuk bekerja atau dipaksa untuk bekerja pada umur yang masih muda. Banyak proyek Lembaga Swadaya Masyarakat di belahan dunia berkembang yang difokuskan untuk menyediakan proyek-proyek yang menghasilkan pendapatan yang berlanjut bagi komunitas-komunitas agar anak-anak komunitas tersebut dapat bersekolah daripada harus bekerja. Sampai ketika kemajuan yang cukup dicapai dalam hak atas makanan dan air yang layak serta standar hidup yang layak untuk semua, isu anak yang bekerja daripada bersekolah akan terus menjadi isu.

Sementara fokus awalnya adalah pada pendidikan dasar, pada akhirnya, tujuannya adalah memastikan agar semua pendidikan secara bebas tersedia untuk semua. Sementara pendidikan dasar bersifat wajib, masih terdapat kesempatan mengenai sifat dan isi pendidikan menengah dan lanjut. Hak untuk mengikuti lembaga pendidikan tinggi tidak dapat menjadi hak yang absolut, karena ini bergantung pada kemampuan akademis. Namun usaha negara harus dilakukan untuk memastikan agar pendidikan menengah layak

⁷³ *ibid.*, hlm. 119

bagi mereka yang memasukinya. Pelatihan kejuruan sama relevannya dengan studi akademis.

Pendidikan tinggi pada khususnya terkadang menjadi ajang diskriminasi atas dasar kekayaan dan alasan lain yang berkaitan. Bagi banyak orang muda, mendapatkan pekerjaan merupakan suatu prioritas setelah menyelesaikan pendidikan formal. Bahkan bila masuk ke universitas dapat dilakukan, masih tetap terjadi diskriminasi berdasarkan kekayaan. Di Amerika Serikat misalnya, universitas-universitas yang bergengsi mengenakan biaya yang sangat tinggi walaupun beasiswa tersedia. Inggris baru-baru ini mulai mengenakan uang kuliah (yang batas tertinggi dan jumlahnya ditentukan oleh negara) bagi pendidikan universitas. Pelapor tentang Pendidikan PBB mengkritik keras posisi Inggris berkenaan tentang pengenaan biaya tersebut.

Negara diberikan kebebasan untuk menentukan apakah yang dimaksud dengan pendidikan dasar bebas bebas itu. Menurut Arajarvi, tahap pendidikan dasar harus mengandung pengetahuan dasar dan keterampilan sosial, sedangkan kategori keseluruhan pendidikan dasar harus mencakup baca tulis, matematika dasar dan pendidikan kewarganegaraan dasar.⁷⁴ Komite tentang Hak Anak menyatakan bahwa pendidikan harus "mencerminkan keseimbangan yang layak antara pemajuan aspek fisik, mental, spiritual, dan emosional, dimensi intelektual, sosial, dan praktis" dengan tujuan keseluruhan guna

⁷⁴ *ibid.*, hlm. 120

memaksimalkan kemampuan dan kesempatan anak agar dapat berpartisipasi secara penuh dan tanggungjawab anak dalam masyarakat yang bebas."⁷⁵

Prinsip umumnya adalah bahwa pendidikan anak harus sesuai dengan keinginan orang tua atau walinya. Pasal 26 ayat (3) DUHAM merujuk pada "hak lebih dulu" orang tua untuk memilih jenis pendidikan yang cocok bagi anak mereka. Jelas bahwa hal ini seharusnya merupakan masalah mengenai pendidikan yang diterima anak di rumah. Namun, esensi mengenai hak atas pendidikan mengandung arti bahwa anak juga akan dididik di sekolah atau lembaga lain yang setara di mana orang tua tidak memiliki hak memilih yang tidak terbatas. Karena sifat wajib dari hak atas pendidikan, orang tua tidak memilih anaknya untuk tidak dididik sama sekali. Secara serupa, orang tua tidak dapat memilih agar anak tidak dididik sama sekali. Demikian pula, tidak terbuka bagi orang tua untuk memilih sistem pendidikan yang bertentangan dengan norma-norma hak asasi manusia.

Dalam *Hartikainen v Finland*,⁷⁶ Komite Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa seorang anak yang ditarik dari pelajaran agama sebagai respon atas keyakinan orang tuanya, harus diberikan pelajaran alternatif yang netral dan objektif sebagai penghormatan pada pandangan agnostik orang tuanya. Pendapat ini dikeluarkan berdasarkan Pasal 18 ayat (4) Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan politik yang menghendaki penghormatan pada kebebasan orang tua ketika memastikan bahwa pendidikan agama dan moral anak-anak mereka sesuai dengan keyakinan mereka sendiri. Selain hak

⁷⁵ *ibid.*

⁷⁶ *ibid.*

atas pendidikan bebas adalah persyaratan tentang isi pendidikan, Pasal 14 yang menyatakan: "Setiap Negara Pihak pada Kovenan ini, yang pada waktu menjadi Pihak tidak dapat menyelenggarakan wajib belajar tingkat dasar secara cuma-cuma di daerah kota atau daerah lain yang berada di bawah yurisdiksinya, harus berusaha, dalam jangka waktu dua tahun, menyusun dan menetapkan rencana kegiatan yang terperinci untuk dilaksanakan secara bertahap, prinsip pendidikan wajib yang cuma-cuma bagi semua orang yang harus ditetapkan dalam rencana tersebut".

Bagi kebanyakan orang, hak atas pendidikan secara efektif adalah hak yang kosong —keterampilan yang melampaui kemampuan dasar untuk membaca, menulis dan menghitung tidak akan menjadi suatu prioritas bagi mereka yang nafkahnya hanya cukup untuk menyambung hidup. Bagi mereka, tumpang sari, keterampilan dalam peternakan hewan, dan kesehatan akan menunjukkan hal yang lebih menguntungkan dalam meningkatkan kualitas hidup mereka. Banyak program PBB dan LSM yang bertujuan untuk memperbaiki pendidikan kesehatan (gizi, sanitasi, reproduksi dan lain-lain) serta keterampilan bertani (metode-metode baru, peralatan dan lain-lain).

Pasal 26 ayat (2) DUHAM menyatakan bahwa pendidikan harus ditujukan untuk pengembangan sepenuhnya kepribadian manusia, penguatan hak asasi manusia dan kebebasan dasar, serta pemajuan kegiatan PBB.

Lingkup pendidikan dalam memajukan dan mendorong hak asasi manusia akan
dibicarakan setelah ini. Hal-hal yang lebih rinci dapat diambil dari instrumen-

instrumen lainnya. Kebutuhan akan toleransi dan pengertian dapat dilihat dari berbagai instrumen PBB dan UNESCO yang melarang diskriminasi karena alasan tertentu (dalam pendidikan sendiri berkenaan dengan instrumen UNESCO --Pasal 5). Ini seiring dengan pengakuan akan nilai-nilai budaya - Pasal 17 ayat (3) dari Piagam Afrika, misalnya, yang memberikan kewajiban pada negara untuk memajukan dan melindungi nilai-nilai moral dan tradisional masyarakat Afrika. Tujuan penghapusan buta huruf dianggap sebagai kewajiban yang mengikat, menurut Pasal 34 Piagam Arab tentang Hak Asasi Manusia, ketentuan-ketentuan lainnya mengenai hak atas pendidikan agama (diberikan untuk kaum minoritas)⁷⁷.

Anak-anak pekerja migran dan anak-anak dari pencari suaka atau pengungsi memiliki hak-hak khusus mengenai bahasa yang digunakan dalam pendidikan yang disediakan. Misalnya, Konvensi PBB mengenai status Pengungsi tahun 1951 mewajibkan pengungsi harus diberi perlakuan yang sama dengan orang asing dalam hal pendidikan dan pengakuan kualifikasi sewaktu berada di Eropa. Piagam Sosial yang direvisi tahun 1996 (Dewan Eropa) mewajibkan agar anak-anak pekerja migran untuk diajar sejauh yang dapat dilakukan dalam bahasa ibu mereka. Adalah menarik bahwa Pasal 19 yang sama juga mewajibkan negara penerima untuk mengatur agar para pekerja migran dan keluarganya diajar dalam bahasa nasional. Hal ini jelas

⁷⁷ *Ibid*, hlm. 115

akan memungkinkan para migran, setidaknya secara sebagian, berintegrasi ke dalam masyarakat.⁷⁸

Hak pendidikan minoritas cukup berkembang dengan baik, dan dapat dikatakan merupakan kelanjutan yang wajar dari pemajuan toleransi. Ketentuan-ketentuan yang lebih terperinci tentang bahasa pendidikan kemudian terdapat dalam Piagam Eropa untuk Bahasa-Bahasa Regional atau Minoritas dan Konvensi Kerangka untuk Perlindungan Minoritas Kebangsaan. Pendirian yang sama juga diambil oleh Organisasi Negara-Negara Amerika (OAS). Pasal 13 Protokol San Salvador (ESCR) menuntut agar pendidikan memajukan penghormatan terhadap pluralisme ideologis, untuk pada akhirnya menyiapkan setiap orang guna berpartisipasi dalam masyarakat yang demokratis dan pluralitis. Hal ini mendukung prasyarat pendidikan bagi penikmatan hak partisipasi politik.⁷⁹

Nowak menyimpulkan bahwa terdapat empat tujuan dasar pendidikan yang telah disepakati secara universal: (1) memungkinkan umat manusia secara bebas mengembangkan kepribadian dan martabatnya; (2) memungkinkan umat manusia berpartisipasi secara aktif dalam masyarakat yang bebas dalam semangat saling bertoleransi dan penghormatan pada peradaban, kebudayaan, dan agama lain; (3) untuk mengembangkan penghormatan kepada orang tua, nilai kebangsaan dan lingkungan alam; (4)

⁷⁸ *Ibid.* hlm. 121

⁷⁹ *Ibid.*

mengembangkan penghormatan pada hak asasi manusia, kebebasan dasar dan pemeliharaan perdamaian.⁸⁰

Mantan Pelapor Khusus PBB untuk Hak atas Pendidikan, Katarina Tomasevski,⁸¹ semakin lama menjadi semakin kecewa ketika melihat banyaknya hambatan politis bagi pemberian pendidikan untuk semua. Pada tahun 1998, Komisi HAM PBB membuat jabatan Pelapor Khusus untuk hak atas pendidikan (Res, 1998/33). Katarina Tomasevki diangkat untuk menduduki posisi tersebut selama tiga tahun, dengan mandat yang mencakup penelitian hambatan-hambatan yang merintangi perwujudan hak atas pendidikan. Dengan berasosiasi dengan program-program Komite tentang Hak Anak dan Organisasi Perburuhan Internasional untuk penghapusan pekerja anak, ia telah bekerja untuk menangani isu-isu yang diangkat berkenaan dari kesenjangan antara umur minimum dalam menyelesaikan sekolah wajib dan umur minimum untuk bekerja. Pelapor Khusus itu juga telah bekerja dengan Bank Dunia yang berusaha dan membuat suatu kebijakan guna memantau peminjaman uang untuk pendidikan guna mengidentifikasi di mana saja pendidikan dasar masih dikenai biaya. Dari sudut pandang Bank Dunia, pendidikan adalah tiket untuk keluar dari kemiskinan, dan dengan demikian memajukan pendidikan akan memberikan sumbangsih demi pencapaian tujuan organisasi tersebut, yakni penghapusan kemiskinan.

⁸⁰ *ibid*, hlm. 122

⁸¹ *Ibid*.

Penggunaan pendidikan sebagai alat untuk memerangi perang dan konflik juga menjadi perhatian Pelapor Khusus tersebut, demikian pula dengan penggunaannya untuk memerangi diskriminasi, terutama yang didasarkan pada jender. Sepuluh tahun Inisiatif PBB untuk Pendidikan Anak Perempuan mengharuskan kerja sama antara Pelapor Khusus tersebut, Program Pembangunan PBB, UNICEF dan juga dukungan negara. Inisiatif tersebut merupakan bagian dari respon atas seruan Sekretaris Jenderal PBB bagi Pemberdayaan Anak Perempuan, Pelapor khusus tersebut melihat bahwa seringkali terdapat bias jender yang mendiskriminasi anak perempuan, apalagi menyangkut membahas pendidikan.⁸²

Pada kesimpulannya pelapor PBB mengadvokasikan 4 (empat) untuk pendidikan, sesuai kewajiban-kewajiban hak asasi manusia internasionalnya, negara harus membuat pendidikan (*available*), dapat diakses (*accessible*), dapat diterima (*accebtable*), dan dapat diadaptasikan (*adaptable*)⁸³.

D. ALUR PENENTUAN KEBIJAKAN PENGATURAN PEMENUHAN HAM

Tabel 1. Uraian Permasalahan Kebijakan Pengaturan Pemenuhan Hak Asasi Manusia

Jenis Hak	Implementasi	Kendala	Peluang	Strategis
Setiap orang	Negara	Terbatasnya	APBN untuk	Adanya tunjangan

⁸² *Ibid*, hlm. 123

⁸³ *Ibid*.

berhak atas pemenuhan kebutuhan dasarnya untuk berkembang secara layak	mendirikan sekolah-sekolah formal dan non formal, bantuan BOS yang miskin dapat beasiswa dengan kartu menuju sejahtera sebagai tanda miskin (KMS)	dana dan daerah miskin dan gersang, berbukit, PAD rendah, pendidikan rendah (kesadarannya), budaya hidup mewah dan kredit-kredit	pendidikan 20% adanya otonomi daerah, adanya DAK dan DAU, pendidikan merupakan urusan wajib daerah	profesi guru dan gudacil, pendirian SMK lebih banyak dari SMU, wajib belajar 9 tahun ke wajib belajar 15 tahun, Kelompok Belajar Masyarakat(KBM)
--	---	--	--	--

Sumber; Kabupaten Gunungkidul

Tabel 2. Matrik Analisa Pendidikan

Evaluasi	Kekuatan	Kelemahan	Peluang
1. Aspek politik hukum	Terdapat peraturan per UU yang secara nasional mengatur kebijakan pendidikan UU No. 20 Tahun 2003 APBN dan APBD cukup tinggi reangkaing satu dari yang lain 20% untuk anggaran pendidikan minimal	Masih kurangnya Perda Pendidikan untuk pemenuhan pendidikan dasar dan menengah, banyaknya budaya asing lewat TV, HP, internet yang mengganggu murid belajar	Dukungan DPR dan masyarakat akan pendidikan cukup tinggi dan dapat ditindaklanjuti dengan terobosan baru, jurusan SMK disesuaikan dengan unggulan daerah maka berdiri SMK Kelautan

Evaluasi	Kekuatan	Kelemahan	Peluang
2. Kebijakan	Kebijakan pendidikan sudah mendorong untuk terjadinya pemenuhan pendidikan secara merata, peningkatan mutu untuk semua 18 kecamatan dan 144 desa sudah mempunyai SD di Kabupaten Gunungkidul	Program yang dirumuskan dari kebijakan belum mampu menuntaskan Wajar 9 tahun/15 tahun terutama bagi warga miskin (siswa miskin)	Adanya Pilkadal diharapkan dengan pergantian bupati ada peluang baru
3. Sistem informasi	Sistem informasi tentang pemenuhan pendidikan sebagian sudah bisa diakses melalui situs pendidikan	Kelemahan sistem informasi tentang pendirian sekolah-sekolah baru yang menggeser sekolah yang telah ada, belum dikoordinir sehingga terjadi regrouping SD, SMP, juga belum adanya pemerataan pendirian sekolah di daerah pedlaman	Sistem informasi pendidikan yang semakin terbuka dan dapat diakses ke kota-kota kabupaten dan dapat mendorong pelaksanaan kegiatan pemenuhan pendidikan dasar dan menengah untuk dikomentasikan lewat publikasi dan mas media baik elektronik maupun surat kabar

Aspek	Kekuatan	Kelemahan	Peluang	Ancaman
4. Kelembagaan	Telah terbentuk Komite Sekolah Dewan Guru dan Dinas Dirjen dari pusat s/d daerah, 33 propinsi, 524 kabupaten, ada UPT sekolah, adanya KPK pusat dan LOD di daerah dan adanya MK di pusat	Lembaga-lembaga ada sebagian terpencil sebagian di perbatasan dan sebagian di pedalaman yang sulit dijangkau, kekurangan guru wiyata bakti	Seiring dengan perhatian terhadap pemenuhan pendidikan maka sangat dimungkinkan apabila semua daerah memiliki tim yang baik di bidang pemenuhan pendidikan, adanya otonomi daerah	Masih ada KKN di bidang pendidikan sekalipun tidak berkembangnya kelompok belajar masyarakat alias minat baca rendah
Evaluasi	Kekuatan	Kelemahan	Peluang	
5. Sumber daya manusia	Terdapat sejumlah pemimpin lembaga (pejabat) yang banyak mendukung dari tingkat pusat s/d daerah, disamping itu juga dukungan dari LSM-LSM, yayasan, lembaga non pemerintah, jumlah penduduk 200 juta jiwa	Budaya KKN masih kuat, masih dijumpai ijazah palsu, sertifikat guru, portopolio palsu	Masih semangat reformasi 1998 dan adanya semangat untuk belajar dan aturan pangkat baru dalam jabatan pegawai negeri	

Sumber: Kabupaten Gunungkidul

Dengan diketahui permasalahan HAM (Hak Asasi Manusia) dari uraian maka jenis implementasi dan kendala serta peluang dan strategis sehingga alur pemikiran dapat diidentifikasi secara baik dan benar dan adanya jalan keluar atau keputusan yang sudah mempertimbangkan adanya evaluasi dari kekuatannya, kelemahannya dan adanya peluang, sehingga pertimbangan dari semua itu dapat diambil suatu keputusan yang tepat sasaran, tepat waktu, tepat dana, dan tepat pelaksanaannya siapa? Bahkan aspek ancaman yang mungkin timbul dari adanya keputusan atau kebijakan sudah bisa diprediksi secara akurat penanganannya sehingga kekuatan kita mampu mengatasi ancaman yang akan terjadi sesuai dengan rencana.

BAB III

OTONOMI DAERAH PASCA REFORMASI 1998

A. Otonomi Daerah

Agenda otonomi daerah merupakan agenda nasional yang sangat penting mengingat kompleksitas yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia terutama dilihat dari dimensi demografis dan geografis. Negara yang memiliki penduduk dua ratus dua puluh juta lebih laki-laki dan perempuan dengan berbagai macam karakteristiknya dan berada dalam suatu wilayah geografis yang membentang luas mencapai ribuan kilometer, tidaklah dapat dipaksakan untuk dikelola secara sentralistis telah terbukti menimbulkan implikasi negatif, yaitu pemerintahan negara menjadi tidak efisien dan tidak mampu menjalankan tugasnya dengan baik.

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Karena itu, pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, antara lain, menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang.⁷³

⁷³ Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, Cetakan Ketiga, Jakarta. 2002, hlm. 1

Dengan demikian, Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah, sebagaimana tertuang dalam ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sesuai dengan ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 tersebut di atas, penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Di samping itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.⁷⁴

Mengingat bahwa sejak kemerdekaan Republik Indonesia sampai dengan runtuhnya pemerintahan Orde baru, pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia belum menunjukkan hal yang berarti. Padahal beberapa undang-undang tentang pemerintahan daerah telah ditetapkan dan berlaku silih berganti akan tetapi pelaksanaan otonomi daerah belum efektif. Oleh sebab itu, pada era reformasi dibuat undang-undang baru mengenai, yaitu Undang-

⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 2

Undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah (Mudrajat Kuncoro, 2004: 6). Pada tahun 2004 UU No. 22 Th. 1999 disempurnakan oleh Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dan UU No. 25 Th. 1999 disempurnakan oleh Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004.

1. Otonomi Daerah Menurut UU No. 22 Tahun 1999

Dengan terjadinya reformasi tahun 1998 maka tuntutan demokratisasi melahirkan juga tuntutan desentralisasi dan otonomi daerah, maka tuntutan perubahan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Otonomi Daerah pun bergulir. Reformasi akhirnya menghasilkan UU No. 22 Tahun 1999 yang lebih reformis dari pada UU No. 5 Tahun 1974 yang dipandang sentralistis dan otoriter. Perubahan mendasar pada peran dan fungsi DPR (D) yang dulu hanya sebagai cap setempel berubah sebagai yang seimbang dengan pemerintah sehingga diharapkan dapat menjadi *ceck and balance* atau sebagai keseimbangan atas jalannya roda pemerintahan baik di pusat maupun di daerah (sebagai fungsi kontrol dan pengawas dan hak inisiatif yang makin berperan secara normal)

Agenda otonomi daerah merupakan agenda nasional yang sangat penting mengingat kompleksitas yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia terutama dilihat dari dimensi demografis dan geografis. Negara yang memiliki penduduk dua ratus dua puluh juta lebih laki-laki dan perempuan dengan berbagai macam karakteristiknya dan berada dalam ~~suatu wilayah geografis yang membentang luas mencapai ribuan kilometer,~~ tidaklah dapat dipaksakan untuk dikelola secara sentralistis telah terbukti

menimbulkan implikasi negatif, yaitu pemerintahan negara menjadi tidak efisien dan tidak mampu menjalankan tugasnya dengan baik.

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Karena itu, pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, antara lain, menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang.⁷⁵

Dengan demikian, Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah, sebagaimana tertuang dalam ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sesuai dengan ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 tersebut di atas, penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Di samping itu, penyelenggaraan otonomi daerah

⁷⁵ Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, Cetakan Ketiga, Jakarta. 2002, hlm. 1

juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.⁷⁶

Sidang tahunan MPR tanggal 7-18 Agustus 2000 tersebut MPR mengeluarkan Ketetapan MPR No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Melalui Ketetapan tersebut, MPR memberikan rekomendasi kepada Pemerintah dan DPR agar ditindaklanjuti, antara lain sebagai berikut: Pelaksanaan otonomi daerah bagi daerah-daerah lain sesuai dengan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dilakukan sesuai jadwal yang telah ditetapkan dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut.⁷⁷

- a. Keseluruhan peraturan pemerintah sebagai pelaksanaan dari kedua undang-undang tersebut agar diterbitkan selambat-lambatnya akhir Desember tahun 2000.
- b. Daerah yang sanggup melaksanakan otonomi secara penuh dapat segera memulai pelaksanaannya terhitung 1 Januari 2001 yang tercermin dalam anggaran pendapatan dan belanja negara dan anggaran pendapatan dan belanja daerah.
- c. Daerah yang belum mempunyai kesanggupan melaksanakan otonomi secara penuh dapat memulai pelaksanaannya secara bertahap sesuai kemampuan yang dimilikinya.
- d. Jika keseluruhan peraturan pemerintah belum diterbitkan sampai dengan akhir Desember 2000, daerah yang mempunyai kesanggupan penuh untuk menyelenggarakan otonomi diberikan kesempatan 11 untuk *menerbitkan peraturan daerah* yang mengatur pelaksanaannya. Jika peraturan pemerintah telah diterbitkan, peraturan daerah yang terkait harus disesuaikan dengan peraturan pemerintah dimaksud.

⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 2

⁷⁷ Dikutip dari Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan Pertama, Nusa Media, PO Box 137 Ujungberung, Bandung, 2009, hlm. 205

Apabila mendasarkan pada rekomendasi Tap MPR tersebut sesungguhnya Daerah memiliki dasar yang kuat untuk membentuk Perda, karena sampai batas waktu yang ditentukan (akhir Desember 2000) belum semua peraturan pemerintah diterbitkan. Rekomendasi MPR tersebut dapat ditafsirkan sebagai penegasan terhadap ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Tahun 1999 merupakan titik balik penting dalam sejarah desentralisasi di Indonesia, karena akhirnya Pemerintah Pusat bersedia merdesentralisasikan kewenangannya yang dibuka pada tanggal 7 Mei 1999 dengan lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan pada tanggal 19 Mei 1999 lahir UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah

Prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah yang dijadikan pedoman dalam UU No. 22 Tahun 1999 adalah: (1) penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah. (2) pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab. (3) pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedang otonomi daerah propinsi merupakan otonomi yang terbatas. (4) Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah

serta antar-daerah. (5) Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam daerah kabupaten dan daerah kota tidak ada lagi wilayah administrasi. Demikian pula di kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh pemerintah atau pihak lain, seperti kawasan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan perkotaan baru, kawasan pariwisata, dan semacamnya berlaku ketentuan peraturan daerah otonom. (6) Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintahan daerah. (7) Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah propinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintah tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah. (8) Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari Pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

UU No. 22 Tahun 1999 yang secara substantif mengubah paradigma hubungan Pusat dan Daerah dari corak sentralistik di bawah UU No. 5 Tahun 1974 menuju ke arah sistem pemerintahan yang desentralistik. Di dalam UU No. 22 Tahun 1999 Pasal 7, ditegaskan bahwa seluruh urusan pemerintahan menjadi urusan Pemerintah Daerah, kecuali kewenangan dalam bidang: a)

politik luar negeri; b) pertahanan keamanan; c) peradilan; d) moneter dan fiskal; e) agama, serta kewenangan hidang lainnya. Kewenangan bidang lain tersebut meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dan perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional.

Adapun kewenangan provinsi sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya. Kewenangan provinsi sebagai daerah otonom termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan daerah kabupaten dan daerah kota. Kewenangan provinsi sebagai wilayah administrasi mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur selaku wakil pemerintah (Pasal 9).

Kewenangan daerah kabupaten dan daerah kota mencakup semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan yang dikecualikan dalam Pasal 7 dan Pasal 9. Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah kota meliputi pekerjaan umum, ke-sehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja. (Pasal 11 ayat (2)). Namun sayang, sampai berakhirnya UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004, Peraturan

Pemerintah yang mengatur kewenangan daerah kabupaten/kota belum pernah diterbitkan.

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 12 UU No. 22 Tahun 1999, pada tanggal 6 Mei 2000 Pemerintah menetapkan PP No. 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom. Di dalam Pasal 2 PP No. 25 Tahun 2000 ditentukan kewenangan Pemerintah Pusat lebih bersifat kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dan perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional.

Kemudian di dalam Pasal 3 dinyatakan, kewenangan provinsi sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten/kota serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya, meliputi perencanaan dan pengendalian pembangunan regional secara makro, pelatihan bidang tertentu, alokasi sumber daya manusia potensial, penelitian yang mencakup wilayah provinsi, pengelolaan pelabuhan regional, pengendalian lingkungan hidup, promosi dagang dan budaya/pariwisata, penanganan penyakit menular dan hama tanaman dan perencanaan tata ruang propinsi. Selain kewenangan tersebut di atas dan pelayanan minimal yang wajib dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota,

Propinsi dapat melaksanakan kewenangan yang tidak atau belum dapat

dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota. Kewenangan Kabupaten/Kota di bidang tertentu dan bagian tertentu dari kewenangan wajib dapat dilaksanakan oleh Propinsi dengan kesepakatan antar Kabupaten/Kota dan Propinsi.

Pelaksanaan kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota, ditetapkan dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Kabupaten/Kota tidak atau belum mampu melaksanakan salah satu atau beberapa kewenangan dapat melaksanakan kewenangan tersebut melalui kerjasama antar Kabupaten/Kota, kerjasama antar Kabupaten/Kota dengan Propinsi, atau menyerahkan kewenangan tersebut kepada Propinsi;
- b. Pelaksanaan kewenangan melalui kerjasama atau penyerahan suatu kewenangan kepada Propinsi harus didasarkan pada Keputusan Kepala Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan DPRD Kabupaten/Kota;
- c. Bupati/Walikota wajib menyampaikan keputusan mengenai penyerahan kewenangan kepada Propinsi sebagaimana dimaksud pada huruf b kepada Gubernur dan Presiden dengan tembusan kepada Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah.
- d. Presiden setelah memperoleh masukan dari Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dapat menyetujui atau tidak menyetujui penyerahan kewenangan tersebut;
- e. Dalam hal Presiden tidak memberkan persetujuan, kewenangan tersebut harus dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota;
- f. Apabila Presiden memberikan persetujuannya, pelaksanaan kewenangan

- tersebut diserahkan kepada Propinsi;
- g. Apabila dalam jangka waktu satu bulan Presiden tidak memberikan tanggapan, maka penyerahan kewenangan tersebut dianggap disetujui;
 - h. Sebagai akibat dari penyerahan tersebut, Propinsi sebagai Daerah Otonom harus melaksanakan kewenangan dimaksud dengan pembiayaan yang dialokasikan dari dana perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah;
 - i. Apabila Propinsi tidak mampu melaksanakan kewenangan sebagaimana dimaksud huruf h, maka propinsi menyerahkan kepada Pemerintah dengan mekanisme yang sama sebagaimana tercantum pada huruf c sampai huruf h; dan
 - j. Apabila Kabupaten/Kota sudah menyatakan kemampuannya menangani kewenangan tersebut, Propinsi atau Pemerintah wajib mengembalikannya kepada Kabupaten/Kota tanpa persetujuan Presiden.

Semangat otonomi daerah dimulai dengan perubahan simbolisasi pada nama daerah otonom. Istilah tingkatan daerah otonom (Dati I dan Dati II) dihapuskan, dan diganti dengan istilah yang lebih netral, yaitu Propinsi, Kabupaten dan Kota. Hal ini didasari semangat untuk menghindari citra bahwa tingkatan lebih tinggi (Dati I) secara hirarkhis lebih berkuasa daripada tingkatan lebih rendah (Dati II). Padahal dua-duanya merupakan badan hukum yang terpisah dan sejajar yang mempunyai kewenangan berbeda.

UU No. 22 Tahun 1999 memperpendek jangkauan asas dekonsentrasi yang dibatasi hanya sampai pemerintahan propinsi. Pemerintahan Kabupaten

dan Kota telah terbebas dari intervensi pusat yang sangat kuat melalui perangkapan jabatan Kepala Daerah Otonom (*Local Self-government*) dan Kepala Wilayah Administrate (*Field Administration*). Bupati dan Walikota adalah Kepala Daerah Otonom saja. Sementara itu jabatan Kepala Wilayah pada kabupaten dan kota (dulu Kotamadya) sudah tidak dikenal lagi.

Bupati dan Walikota dipilih secara mandiri oleh DPRD Kabupaten/ Kota tanpa melibatkan pemerintah Propinsi maupun pemerintah pusat. Oleh karena itu, Bupati/Walikota harus bertanggung jawab kepada dan bisa diberhentikan oleh DPRD sebelum masa jabatannya usai. Sementara itu Pemerintah Pusat (Presiden) hanya diberi kekuasaan untuk 'memberhentikan sementara' seorang Bupati/Walikota jika dianggap membahayakan integrasi nasional.⁷⁸

UU No. 22 Tahun 1999 memberikan perubahan mendasar dalam desain kebijakan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Desentralisasi kewenangan kepada pemerintah kabupaten dan kota dilakukan pada taraf yang signifikan. Pemerintah memberikan peluang yang sangat besar kepada Daerah untuk mengatur daerahnya sesuai dengan potensi dan aspirasi yang berkembang di daerah tersebut, sepanjang tidak menyangkut urusan yang masih menjadi kewenangan pemerintah pusat. Sebagai pedoman ataupun aturan main di tingkat daerah, pemerintah daerah yang memiliki kesanggupan untuk melaksanakan otonomi daerah diperkenankan mengatur urusan daerahnya dalam bentuk peraturan daerah (Perda).

⁷⁸ *Ibid*, hlm. 210

Daerah otonom sebagai satuan pemerintahan mandiri yang memiliki wewenang atribut – lebih-lebih sebagai subyek hukum (*publiek rechspersoon, public legal entity*) – berwenang membuat peraturan-peraturan untuk menyelenggarakan rumah tangganya. Wewenang mengatur ini ada pada Pemerintah Daerah (pejabat administrasi negara) dan DPRD sebagai pemegang fungsi legislatif di daerah. Perda merupakan pelaksanaan fungsi legislatif DPRD.

Menurut UU No. 22 Tahun 1999, wewenang DPRD membentuk Perda dilakukan bersama gubernur, bupati, dan walikota (*joint authority*). Bahkan dalam Pasal 69 masih tergambar dominasi eksekutif dalam pembentukan Perda dengan menyebutkan: "Kepala Daerah menetapkan Perda atas persetujuan DPRD". Rumusan ini sejalan dengan ketentuan UUD 1945, Pasal 5 ayat (1) yang menyebutkan "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR". Ketentuan ini telah diatorkembali dalam Perubahan Pertama UUD1945. Menurut ketentuan konstitusional yang baru (Pasal 5 ayat (1)), Presiden hanya berhak mengajukan Rancangan UU. Dan di bagian lain dari Perubahan Pertama UUD 1945 menyebutkan: "DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang". Mengikuti perubahan konstitusional yang baru, maka semestinya ada perubahan pula dalam wewenang membuat Perda. DPRD yang mempunyai kekuasaan membentuk Perda. Kepala daerah hanya mempunyai hak inisiatif mengajukan Rancangan Perda dan mengesahkannya setelah disetujui DPRD.⁷⁹

⁷⁹ *Ibid*, hlm. 211.

UU tersebut mengatur beberapa prinsip mengenai Perda sebagai berikut:⁸⁰

- (1) Kepala Daerah menetapkan Perda dengan persetujuan DPRD.⁸¹
- (2) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (3) Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Perda lain, atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (4) Perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum, atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya lima juta rupiah.⁸²
- (5) Keputusan kepala daerah ditetapkan untuk melaksanakan Perda.⁸³
- (6) Perda dan Keputusan kepala daerah yang mengatur, dimuat dalam lembaran daerah.
- (7) Perda dapat menunjuk pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran Perda (PPNS Perda dan keputusan kepala daerah).

Adapun lingkup wewenang membentuk Perda ditentukan bahwa Perda mengatur urusan rumah tangga di bidang otonomi dan urusan rumah tangga di bidang tugas pembantuan. Di bidang otonomi, Perda dapat mengatur segala urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat yang tidak diatur oleh pusat (UU No. 22 Tahun 1999, Pasal 7). Di bidang tugas pembantuan, Perda tidak mengatur substansi urusan pemerintahan atau kepentingan masyarakat.

⁸⁰ *Ibid*

⁸¹ *Ibid*

⁸² *Ibid*

⁸³ *Ibid*

Perda di bidang tugas pembantuan hanya mengatur tata cara melaksanakan substansi urusan pemerintahan atau suatu kepentingan masyarakat. Perda di bidang tugas pembantuan hanya mengatur tata cara melaksanakan substansi urusan pemerintahan atau suatu kepentingan masyarakat.⁸⁴ Khusus untuk kabupaten dan kota, UU No. 22 Tahun 1999 Pasal 11 ayat (2) menentukan bidang-bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan. Bidang-bidang itu adalah: Pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanian, koperasi, dan tenaga kerja.

Namun kewenangan wajib tersebut yang selama ini dijalankan secara sektoral, masih diatur dengan berbagai perundang-undangan yang tidak secara otomatis batal karena kehadiran UU No. 22 Tahun 1999. UU kewenangan sektoral tersebut harus dicabut, diperbaiki atau diganti dengan UU yang sejenis, bukan dengan UU tentang pemerintahan daerah saja.

Ada berbagai urusan yang secara substantif merupakan bidang-bidang yang diatur dan diurus pusat, tetapi penyelenggaraannya diserahkan kepada daerah. Tugas pembantuan diadakan berdasarkan berbagai pertimbangan. *Pertama*, agar suatu urusan dapat terselenggara secara efisien dan efektif. Pusat tidak perlu membentuk aparat sendiri di daerah, atau melaksanakan sendiri dari pusat. Pelaksanaan sepenuhnya dilakukan oleh pemerintah daerah. *Kedua*, dalam pelaksanaan dimungkinkan penyesuaian-penyesuaian menurut keadaan masing-masing daerah. Tidak diperukan keseragaman secara nasional. Daerah

⁸⁴ *Ibid*, hlm. 212.

bebas menentukan cara-cara melaksanakannya. Kebebasan melaksanakan ini menunjukkan ada unsur otonomi dalam tugas pembantuan. Karena itu ada yang memasukkan tugas pembantuan merupakan bagian dari otonomi. *Ketiga*, selain fungsi efisiensi dan efektivitas, tugas pembantuan dapat juga dipergunakan sebagai cara persiapan sebelum suatu urusan diserahkan menjadi urusan rumah tangga daerah. *Keempat*, tugas pembantuan merupakan cara pusat pemerintahan menunjang atau membantu daerah dengan menyediakan dana atau fasilitas yang diperiukan tanpa harus mencampuri pelaksanaan. Jadi, ada unsur timbal balik. Daerah membantu pusat, dan pusat membantu daerah.⁸⁵

Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Tidak begitu jelas apa yang dimaksud "penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi". Suatu penjabaran lebih lanjut peraturan atau kebijakan yang lebih tinggi oleh satuan pemerintahan yang lebih rendah dapat dilakukan dalam rangka tugas pembantuan atau dekonsentrasi.

Kabupaten dan kota tidak mempunyai hubungan dekonsentrasi dengan satuan pemerintahan tingkat lebih tinggi. Karena itu Perda sebagai penjabaran lebih lanjut mestinya hanya mungkin dalam tugas pembantuan. Propinsi mempunyai hubungan dekonsentrasi dengan satuan tingkat lebih tinggi. Tetapi hubungan ini tidak dengan pemerintah daerah propinsi melainkan

⁸⁵ *Ibid*, hlm. 213.

dengan gubernur, sebagai wakil pusat. Karena itu tidak mungkin dibentuk Perda untuk melaksanakan tugas dekonsentrasi.⁸⁶

Menurut UU No. 22 Tahun 1999, kelembagaan daerah yang pembentukannya harus ditetapkan dengan Peraturan Daerah adalah pembentukan Badan Usaha Milik Daerah, Kecamatan dan Kelurahan.

Di dalam Pasal 86 ditegaskan, Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) ditetapkan dengan Peraturan Daerah selambat-lambatnya satu bulan setelah ditetapkannya APBN. Perubahan APBD ditetapkan dengan Peraturan Daerah selambat-lambatnya tiga bulan sebelum tahun anggaran berakhir. Perhitungan APBD ditetapkan dengan Peraturan Daerah selambat-lambatnya tiga bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan.

Kemudian dalam UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, secara khusus telah menetapkan landasan yang jelas dalam penataan pengelolaan dan pertanggungjawaban Keuangan Daerah, antara lain memberikan keleluasaan dalam penetapan produk pengaturan sebagai berikut:

- a. Ketentuan tentang pokok-pokok pengelolaan Keuangan Daerah diatur dengan Peraturan Daerah;
- b. Sistem dan prosedur pengelolaan Keuangan Daerah diatur dengan Surat Keputusan Kepala Daerah sesuai dengan Peraturan Daerah tersebut;

⁸⁶ *Ibid*, hlm. 214.

- c. Kepala Daerah menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD mengenai pengelolaan Keuangan Daerah dan kinerja Keuangan Daerah dari segi efisiensi dan efektivitas keuangan;
- d. Laporan pertanggungjawaban Keuangan Daerah tersebut merupakan dokumen Daerah sehingga dapat diketahui oleh masyarakat.

Pasal 19 ayat (3) UU No. 25 Tahun 1999 menentukan, APBD, Perubahan APBD, dan Perhitungan APBD ditetapkan dengan Perda. Dilanjutkan dalam Pasal 20 ayat (1) dan (2), APBD ditetapkan dengan Perda paling lambat 1 (satu) bulan setelah APBN ditetapkan. Perubahan APBD ditetapkan dengan Perda selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan sebelum berakhirnya tahun anggaran.

Pasal 23 Ayat (1) menegaskan ketentuan tentang pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah diatur dengan Perda. Penjelasan Ayat (1) memerinci pokok-pokok muatan Perda tersebut, antara lain, kerangka dan garis besar prosedur penyusunan APBD, kewenangan keuangan Kepala Daerah dan DPRD, prinsip-prinsip pengelolaan kas, otorisasi pengeluaran kas, tata cara pengadaan barang dan jasa, prosedur melakukan pinjaman, dan pertanggungjawaban keuangan. Ayat (2) menetapkan, sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah diatur dengan Keputusan Kepala Daerah sesuai dengan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Penjelasan Ayat (2) menegaskan, sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah meliputi, antara lain, struktur organisasi, dokumentasi, dan prosedur terperinci dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan, yang bertujuan untuk mengoptimalkan

efektivitas, efisiensi, dan keamanan. Selain itu, sistem dan prosedur tersebut harus dapat menyediakan informasi pada Pemerintah Pusat secara akurat dan tepat pada waktunya.

Perda dibuat oleh Kepala Daerah bersama-sama DPRD. Rancangan Perda yang sudah disepakati bersama oleh kedua belah pihak menjadi Perda dapat langsung berlaku sejak ditetapkan oleh Kepala Daerah tanpa harus menunggu pengesahan dari Gubernur atas nama Menteri Dalam Negeri (untuk Perda Kabupaten/Kota) atau pun Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden (untuk Perda Propinsi).

Oleh karena Perda merupakan hasil kerja bersama antara Gubernur/Bupati/Walikota dengan DPRD, maka tata cara membentuk Perda harus ditinjau dari beberapa unsur pemerintahan daerah tersebut.⁸⁷

(a) *Unsur DPRD*

Perda adalah suatu bentuk produk legislatif tingkat daerah, karena itu tidak dapat terlepas dari DPRD. Keikutsertaan DPRD membentuk Perda bertalian dengan wewenang DPRD di bidang legislatif atau yang secara tidak langsung dapat dipergunakan sebagai penunjang fungsi legislatif.

(b) *Unsur Kepala Daerah*

Keikutsertaan kepala daerah dalam pembantuan Perda, mencakup kegiatan-kegiatan: 1) Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999, kepala daerah memegang kekuasaan membentuk Perda; 2) Bersama-sama DPRD

⁸⁷ *Ibid*, hlm. 216.

membahas Raperda; 3) Menetapkan Raperda yang telah disetujui DPRD menjadi Perda; 4) Pengundangan.

(c). *Unsur Partisipasi*

Partisipasi dimaksud sebagai keikutsertaan pihak-pihak di luar DPRD dan pemerintah daerah dalam menyusun dan membentuk Raperda atau Perda.

2. Otonomi Daerah Menurut UU No. 32 Tahun 2004

Perubahan UU No. 22 tahun 1999 selain terjadi karena adanya perubahan UUD 1945 sebanyak 4 (empat) kali perubahan, juga memperhatikan perubahan UUD 1945 Pasal 18 terjadi pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2000, sedangkan UU Otonomi Daerah No. 22 Tahun 1999 lahir tahun 1999 mendahului perubahan Pasal 18 UUD 1945. Selain itu juga memperhatikan Ketetapan MPR RI No. IV dan Ketetapan MPR RI No. VI tentang Perekonomian dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Reformasi Atas Laporan Pelaksanaan Keputusan MPR RI oleh Presiden, DPA, DPR, BPK, dan MA pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2003 dan Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2002.

Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah menyebutkan bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah daerah kepada daerah otonom wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Otonomi daerah atau desentralisasi akan membawa sejumlah manfaat bagi masyarakat di daerah maupun pemerintahan nasional. Shabbir Cheema and

Rondinelli menyampaikan ada 14 alasan yang merupakan rasionalitas dari desentralisasi, yaitu :

1. Desentralisasi dapat merupakan cara yang ditempuh untuk mengatasi keterbatasan karena perencanaan yang bersifat sentralistik dengan mendelegasikan sejumlah kewenangan, terutama dalam perencanaan pembangunan, kepada pejabat di daerah yang bekerja di lapangan. Dengan desentralisasi maka perencanaan dapat dilakukan sesuai dengan kepentingan masyarakat di daerah yang bersifat heterogen.
2. Desentralisasi dapat memotong jalur birokrasi yang rumit serta prosedur yang sangat terstruktur dari pemerintah pusat.
3. Dengan desentralisasi memungkinkan kontak hubungan menjadi meningkat antara pejabat dan masyarakat sehingga perumusan kebijaksanaan lebih realistik.
4. Desentralisasi akan mengakibatkan terjadinya penetrasi rencana yang lebih baik dari pemerintah pusat bagi daerah-daerah terpencil.
5. Desentralisasi memungkinkan representasi yang lebih luas di dalam perencanaan pembangunan sehingga dapat memperluas sumber daya dan investasi pemerintah.
6. Desentralisasi dapat meningkatkan kapasitas pemerintahan sehingga meningkatkan kemampuan masyarakat untuk mengambil alih fungsi yang selama ini dijalankan oleh departemen yang ada di pusat.
7. Desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi pemerintahan di pusat, sehingga pemerintah pusat tinggal melakukan supervisi dan pengawasan terhadap implementasi kebijaksanaan.
8. Desentralisasi juga dapat menyediakan struktur dimana berbagai departemen di pusat dapat dikoordinasi secara efektif bersama pejabat daerah dan sejumlah NGOs di beberapa desa.
9. Struktur pemerintahan yang didesentralisasikan diperlukan guna melembagakan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan implementasi program.
10. Desentralisasi dapat meningkatkan pengaruh atau pengawasan akan berbagai aktivitas yang dilakukan oleh elit lokal.
11. Desentralisasi dapat menghantarkan kepada administrasi pemerintahan yang mudah disesuaikan, inovatif, dan kreatif.
12. Desentralisasi mengintegrasikan daerah-daerah yang terisolasi, memonitor dan melakukan evaluasi implementasi proyek pembangunan dengan lebih baik.
13. Desentralisasi dapat memantapkan stabilitas politik dan kesatuan nasional yang berdampak pada pemeliharaan sistem politik.
14. Desentralisasi dapat meningkatkan penyediaan barang dan jasa di tingkat lokal dengan biaya yang lebih murah.⁸⁸

⁸⁸ Syaukani, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar bekerjasama dengan Pusat Pengkajian Politik dan Pembangunan, Yogyakarta, 2005, hlm. 32

Oleh karena itu, desentralisasi/otonomi daerah merupakan pilihan yang baik bagi kepentingan bangsa dan masyarakat Indonesia, adanya desentralisasi, daerah akan menjadi kuat, kalau daerah kuat, negara juga akan kuat karena daerah merupakan pilar bagi sebuah negara dimanapun.⁸⁹

Baik secara konseptual maupun hukum, pasal-pasal baru pemerintahan daerah dalam UUD memuat berbagai paradigma baru dan arah politik pemerintahan daerah yang baru pula. Hal-hal tersebut tampak dari prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan berikut⁹⁰ :

1. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat (2)). Ketentuan ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pemerintahan daerah hanya ada pemerintahan otonomi (termasuk tugas pembantuan). Prinsip baru dalam Pasal 18 (baru) lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis. Tidak ada lagi unsur pemerintahan sentralisasi dalam pemerintahan daerah. Gubernur, bupati, walikota semata-mata sebagai penyelenggara otonomi di daerah.
2. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 10 ayat (5)). Meskipun secara historis UUD 1945 menghendaki otonomi seluas-luasnya, tetapi karena tidak dicantumkan, maka yang terjadi adalah penyempitan otonomi daerah menuju pemerintahan sentralisasi. Untuk menegaskan kesepakatan yang telah ada pada saat penyusunan UUD 1945 dan menghindari pengebirian otonomi menuju sentralisasi, maka sangat tepat, Pasal 18 (baru) menegaskan pelaksanaan otonomi seluas-luasnya. Daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan atau fungsi pemerintahan yang oleh undang-undang tidak ditentukan sebagai yang diselenggarakan pusat.
3. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18 A ayat (1)). Prinsip ini mengandung makna bahwa bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam (uniformitas). Bentuk dan isi otonomi daerah ditentukan oleh berbagai keadaan khusus dan keragaman setiap daerah.
4. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18 B ayat (2)). Pengakuan dan penghormatan itu diberikan sepanjang masyarakat hukum dan hak-hak

⁸⁹ *Ibid.*, hlm. 6.

⁹⁰ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 7 dalam N'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Cetakan I, Yogyakarta, 2005, hlm. 20.

tradisional masih nyata ada dan berfungsi (hidup), dan sesuai dengan prinsip-prinsip negara kesatuan.

5. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18 B ayat (1)).
6. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (Pasal 18 ayat (3)). Gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, kota dipilih secara demokratis.
7. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18 A ayat (2)). Prinsip ini diterjemahkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dengan menyatakan bahwa hubungan itu meliputi hubungan wewenang, kenangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya, yang dilaksanakan secara adil dan selaras (Pasal 2 ayat (5) dan (6)).

Dalam rangka penyelenggaraan hubungan kewenangan antara pemerintah dan daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 10 menegaskan, pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah. Dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah, atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, kewenangan pemerintahan lebih diperjelas. Di dalam Pasal 13 dan 14 ditegaskan, urusan

wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan propinsi dan pemerintahan kabupaten/kota meliputi⁹¹ :

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
2. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
4. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
5. Penanganan bidang kesehatan;
6. Penyelenggaraan Pendidikan;
7. Penanggulangan masalah sosial;
8. Pelayanan bidang ketenagakerjaan;
9. Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah;
10. Pengendalian lingkungan hidup;
11. Pelayanan pertanahan;
12. Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
13. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
14. Pelayanan administrasi penanaman modal;
15. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya'
16. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Sedangkan urusan pemerintahan propinsi dan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan antara lain pertambangan, perikanan, perkebunan, kehutanan, dan pariwisata.

Implementasi otonomi daerah pada prinsipnya juga merupakan bagian dari respon pemerintah terhadap pergeseran paradigma sebagai berikut :

1. Perbaikan dari *government to governance*.
2. Perubahan peran pemerintah dari unsur pelaksanaan (*rowing*) menjadi lebih banyak sebagai unsur pendorong (*steering*), melalui desentralisasi, peningkatan daya saing, dan peran masyarakat dan dunia usaha.
3. Perubahan dari orientasi pengaturan (*rule driven*) kepada orientasi misi (*mission driven*).

⁹¹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan..... Op.Cit.*, hlm. 217.

4. Perubahan dari orientasi kekuasaan ke demokrasi.
5. Perubahan dari orientasi sentralisasi ke desentralisasi.

Setelah UU No. 22 Tahun 1999 diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan daerah ditegaskan bahwa pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah (Pusat). Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintahan Pusat meliputi: a) politik luar negeri; b) pertahanan; c) keamanan; d) yustisi; e) moneter dan fiskal nasional; dan f) agama. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan kese-rasian hubungan antar susunan pemerintahan.⁹² Penyelenggaraan urusan pemerintahan merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antarpemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, terdiri atas urusan wajib dan urusan

⁹² *Ibid*, hlm. 216

pilihan.⁹³ Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib yang berpedoman pada standar pelayanan minimal dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh Pemerintah.

Di dalam Pasal 12 ditentukan, urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan. Urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur disertai dengan pendanaan sesuai dengan urusan yang didekonsentrasikan.

Pasal 13 menegaskan, urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi:

- a) perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b) perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c) penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d) penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e) penanganan bidang kesehatan;
- f) penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
- g) penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
- h) pelayanan bidang ketegakerjaan lintas kabupaten/kota;
- i) fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah

⁹³ *Ibid.*

termasuk lintas kabupaten/kota;

- j) pengendalian lingkungan hidup;
- k) pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
- l) pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m) pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n) pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
- o) penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota;
- p) urusan wajib lainnya yang diamankan oleh peraturan perundang-undangan.

Pasal 14 menentukan, urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan berskala kabupaten/kota meliputi:

- a. perencanaan dan prngendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan;
- g. penanggulangan masalah sosial;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;

- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya, dan
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Urusan pemerintahan tersebut antara lain, pertambangan, perikanan, pertanian, perkebunan, kehutanan, pariwisata.⁹⁴

Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah dan Pemerintahan daerah, meliputi:

- a. kewenangan, tanggungjawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budidaya, dan pelestarian;
- b. bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya; dan
- c. penyerasian lingkungan dan tata ruang serta rehabilitasi lahan.

Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar pemerintah daerah meliputi:

⁹⁴ *Ibid*, hlm. 218

- a. Pelaksanaan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang menjadi kewenangan daerah;
- b. Kerjasama dan bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Daerah yang memiliki wilayah laut diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut. Di dalam Pasal 18 ditentukan, Daerah mendapatkan bagi hasil atas pengelolaan sumber daya alam di bawah dasar dan/atau di dasar laut sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kewenangan daerah untuk mengelola sumber daya di wilayah laut meliputi:

- a. eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut;
- b. pengaturan administratif;
- c. pengaturan tata ruang;
- d. penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah;
- e. ikut serta dalam pemeliharaan keamanan; dan
- f. ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara.

Kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah lepas dan/ atau ke arah perairan kepulauan untuk provinsi dan 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi untuk kabupaten/kota. Apabila wilayah laut antara 2 (dua) provinsi kurang dari 24 (dua puluh empat) mil, kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah dibagi sama jarak atau diukur sesuai prinsip garis tengah dari wilayah

antar 2 (dua) provinsi tersebut, dan untuk kabupaten/kota memperoleh 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi dimaksud.

Dalam menyelenggarakan otonomi, menurut ketentuan Pasal 21, daerah mempunyai hak antara lain: a) mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya; b) mengelola kekayaan daerah, dan c) mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah. Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban antara lain menyusun perencanaan dan tata ruang daerah, melestarikan lingkungan hidup.

Ketentuan Penutup dari UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 237 menegaskan, semua ketentuan perundang-undangan yang berkaitan secara langsung dengan daerah otonom wajib mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya pada UU ini. Penjelasan Pasal 237 menyatakan, yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan dalam ketentuan ini antara lain peraturan perundang-undangan sektoral seperti UU Kehutanan, UU Pengairan, UU Perikanan, UU pertanian, UU Kesehatan, UU Pertanahan dan UU Perkebunan.

Dari penegasan dalam Pasal 13 dan Pasal 14 UU No. 32 Tahun 2004 tersebut ada sekitar 16 urusan pemerintahan baik yang bersifat wajib maupun pilihan yang menjadi materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Di dalam UU No. 32 Tahun 2004, prinsip-prinsip pembentukan Perda ditentukan sebagai berikut:⁹⁵

⁹⁵ *Ibid*, hlm. 220.

- (1) Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.
- (2) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan merupakan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
- (3) Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (4) Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan.
- (5) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Raperda.
- (6) Perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum, atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp.50.000.000,00 (lima puluh juta) rupiah.
- (7) Peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah ditetapkan untuk melaksanakan Perda.
- (8) Perda berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah.
- (9) Perda dapat menunjuk pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran Perda (PPNS Perda).
- (10) Pengundangan Perda dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dalam Berita Daerah.

Di dalam Pasal 140 ditegaskan, Rancangan Perda dapat berasal dari DPRD, Gubernur, atau Bupati/Walikota. Apabila dalam satu masa sidang, DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota menyampaikan rancangan Perda mengenai materi yang sama maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan Gubernur atau bupati/Walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Rancangan Perda disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Mengenai tata cara mempersiapkan rancangan Perda diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD. Penyebarluasan rancangan Perda yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh sekretariat DPRD. Penyebarluasan rancangan Perda yang berasal dari Gubernur, atau Bupati/ Walikota dilaksanakan oleh sekretariat daerah.

Pasal 144 menegaskan Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan sebagai Perda. Penyampaian rancangan Perda dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Rancangan Perda ditetapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama. Dalam hal rancangan Perda tidak ditetapkan Gubernur atau Bupati/Walikota dalam

waktu 30 (tiga puluh) hari, rancangan Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam lembaran daerah.⁹⁶

Dalam membentuk peraturan daerah baik yang diatur dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maupun menurut UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 137, harus berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi: a. kejelasan tujuan; b, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan; d. dapat dilaksanakan; e. kedayagunaan dan kehasilgunaan; f. kejelasan rumusan; dan g. keterbukaan.

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Setiap peraturan perundang-undangan selain harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang, pembentuk peraturan perundang-undangan harus memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya. Di samping itu, juga harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis. Peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan,

⁹⁶ *Ibid*, hlm. 221.

sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Dalam proses pembentukannya mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Kemudian di dalam materi muatan peraturan daerah harus mengandung asas: a. pengayoman; b. kemanusiaan; c. kebangsaan; d. kekeluargaan; e. kenusantaraan; f. bhineka tunggal ika; g. keadilan; h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; i. ketertiban dan kepastian hukum; dan atau j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Selain asas tersebut, peraturan daerah dapat memuat asas lain sesuai dengan substansi peraturan daerah yang bersangkutan.⁹⁷

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat. Di samping itu, harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional, mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali. Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang agama, suku, ras, golongan, gender,

⁹⁷ *Ibid*, hlm. 222.

atau status sosial. Dan yang penting lagi, materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan peraturan perundangan. Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp 50.000.000 (lima puluh juta rupiah). Perda dapat memuat ancaman pidana atau denda selain yang telah diatur di atas, sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan lainnya. Adapun yang dimaksud dengan "biaya paksaan penegakan hukum" yakni sanksi tambahan dalam bentuk pembebanan biaya kepada pelanggar Perda di luar ketentuan yang diatur dalam ketentuan pidana.

B. Pengaturan Otonomi Daerah Menurut UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004

Menurut UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah bahwa otonomi daerah adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Otonomi Daerah, sebagaimana dikandung dalam UU No. 22/1999, adalah usaha memberi kesempatan kepada daerah untuk memberdayakan potensi ekonomi, sosial-budaya dan politik di wilayahnya, atau dengan kata

lain kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain,

Beberapa hal penting yang diatur dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 sebagai pengganti Undang- Undang No. 22 Tahun 1999 adalah sebagai berikut.

- a. Diaturnya pemilihan kepala daerah secara langsung dalam satu paket pasangan calon.
- b. Peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang harus disahkan terlebih dahulu kepada gubernur untuk dievaluasi (Pasal 185).
- c. Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berhak melakukan pembinaan dan pengawasan (Pasal 38 ayat 1).
- d. Ditetapkannya tiga ajaran rumah tangga dalam pemerintahan daerah, yaitu sebagai berikut.

- 1) Rumah Tangga Materiil

Ajaran ini mengajarkan bahwa pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang menjadi urusan pemerintah pusat.

2) Rumah Tangga Formal

Ajaran ini menyatakan tidak ada perbedaan sifat antara urusan yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat dan urusan yang diatur oleh daerah-daerah otonom.

3) Rumah Tangga Riil

Dalam ajaran ini, penyerahan urusan atau tugas kewenangan kepada daerah didasarkan pada faktor nyata atau riil, kebutuhan atau kemampuan dari daerah atau pemerintah pusat, dan pertumbuhan masyarakat yang terjadi.

C. Otonomi Daerah di Kabupaten Gunungkidul

Kabupaten Gunungkidul dibentuk berdasarkan UU No. 15 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Istimewa Yogyakarta dan Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 1950. Dari awal berdirinya hanya terdiri dari 13 kecamatan, terus ada pemekaran dengan lebih dahulu dibentuk kecamatan perwakilan (Cakil) 5 (lima) buah dan akhirnya menjadi 18 kecamatan. Setelah itu juga dibentuk pembantu bupati wilayah barat untuk membawahi 6 kecamatan dan pembantu bupati wilayah tengah, juga 6 kecamatan serta pembantu bupati wilayah timur disikat semua itu dengan TUTI BARAT, TUTI TENGAH, dan TUTI TIMUR. Dalam perkembangannya adanya pembentukan bupati tiga (kantor). Pembantu bupati dirasa tidak efisien dan tidak efektif, maka dihapuslah ketiga pembantu bupati itu. Dan dalam perkembangannya dibentuklah tiga asisten selain Sekretaris Daerah (sekda) yaitu Asisten Pembangunan dan Asisten

Pemerintahan serta Asisten Keuangan (dengan sebutan Asisten I, Asisten II, Asisten III). Dengan adanya UU Otonomi Daerah No. 32 Tahun 2004, maka reformasi kelembagaan daerah dilakukan dengan berdasar Peraturan Pemerintah No. 48/2005. Maka SKPD atau terdiri: Dinas Badan dan Kantor (satuan kerja pemerintah daerah harus dirampingkan agar lebih efisien, efektif sesuai dengan kebutuhan daerah masing-masing. Maka badan kantor BKKBD Keluarga Berencana Daerah dihapus dan dikembalikan ke Dinas Kesehatan dan kemudian dipindah lagi ke subemas sehingga KB penanganannya berkurang karena bencana alam Yogya banyak mengakibatkan kematian sehingga KB sementara dipersempit gerakannya.

Selama kurun waktu 2005-2009 telah terjadi peningkatan kapasitas dan kompetensi aparatur pemerintah daerah Kabupaten Gunungkidul melalui optimalisasi pengelolaan sumber daya daerah secara efektif dan efisien untuk kemajuan dan kemandirian daerah dalam bentuk pendidikan dan pelatihan dan sebagainya.

Pada aspek kerjasama antar daerah telah terbentuk forum-forum kerjasama antar pemerintah daerah dalam berbagai bidang. Dibidang pelayanan publik telah dilaksanakan sistem pelayanan satu atap bagi perizinan dan non perizinan.

Peningkatan otonomi desa telah diupayakan melalui pengalokasian dana Alokasi Dana Desa (ADD) yang dimulai sejak 2006 dan telah mampu meningkatkan kemampuan keuangan desa. Jumlah desa yang mencapai swasembada sebanyak 5 desa. Reformasi birokrasi yang dijalankan juga telah

mampu meningkatkan indeks kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik. Di bidang perikanan dan kelautan dengan adanya dinas baru perkembangannya sangat menggembirakan dengan menambah PAD dari delapan TPI. Dan dalam hal pariwisata juga dibentuk badan dinas/ kantor pariwisata dan budaya yang cukup besar PAD nya dari pariwisata pantai ada 8 (delapan) titik rekreasi pantai yang telah mulai digemari masyarakat daerah dan nasional. Dan ada program Pawonsari (Pacitan, Wonogiri, dan Wonosari) satu lintasan jalur selatan pendukung obyek wisata dan ekonomi serta pendidikan regional Jateng, Jatim, DIY, serta dibangunnya terminal Wonosari yang baru yang akan lebih respresenstatif mendukung transportasi lintas kawasan.

BAB IV

PEMENUHAN HAK PENDIDIKAN

(STUDI TERHADAP KEBIJAKAN DAN PENGATURAN PENDIDIKAN

DASAR DAN MENENGAH DI KABUPATEN GUNUNGKIDUL DAERAH

ISTIMEWA YOGYAKARTA PERIODE 2004-2009)

A. KEBIJAKAN PEMERINTAH KABUPATEN GUNUNGKIDUL

DALAM PEMENUHAN HAK PENDIDIKAN DASAR DAN

MENENGAH TAHUN 2004-2009

Peraturan Pemerintah dan Keputusan Bupati Kabupaten Gunungkidul yang pernah dikeluarkan pada tahun 2004 sampai dengan tahun 2009 menyangkut kebijakan di bidang pendidikan:

1. Keputusan Bupati No. 54/ KPTS/ 2004, tentang Pembentukan Komite Pelaksanaan Program Pemberian Subsidi Guru Kabupaten Gunungkidul.
2. Keputusan Bupati No. 88/ KPTS/ 2004, tentang Penetapan Peserta Pendidikan dan Pelatihan Guru Sekolah Menengah Pertama (SMP) di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Gunungkidul Tahun Anggaran 2004
3. Keputusan Bupati No. 112/ KPTS/ 2007, tentang Biaya Pelaksanaan Peserta Didik Baru pada SMA dan SMK di Kabupaten Gunungkidul Tahun Pelajaran 2007/2008
4. Keputusan Bupati No. 132/ KPTS/ 2007, tentang Penetapan Sekolah Dasar di Daerah Kasus di Kabupaten Gunungkidul Tahun 2007
5. Keputusan Bupati No. 136/ KPTS/ 2007, tentang Penetapan Guru Berprestasi Tingkat Kabupaten Gunungkidul Tahun 2007
6. Keputusan Bupati No. 142/ KPTS/ 2007, tentang Pendirian Taman Kanak-Kanak Negeri Semin Kabupaten Gunungkidul

7. Peraturan Menteri Pendidikan No. 82 Tahun 2008 tentang Ujian Akhir Sekolah/ Madrasah Ibtidaiyah/ Sekolah Dasar Luar Biasa (SD/ MI/ SDLB) Tahun Pelajaran 2008/ 2009
8. Keputusan Bupati No. 85/ KPTS/ 2008, tentang Penunjukan Penanggung Jawab dan Stimulan Bantuan Daerah Program Pemberdayaan Perempuan dan Anak Kabupaten Gunungkidul Tahun 2008
9. Keputusan Bupati No. 102/ KPTS/ 2008, tentang Alih Fungsi SMA Negeri 1 Nglipar Menjadi SMK Negeri 1 Nglipar Kabupaten Gunungkidul
10. Keputusan Bupati No. 13/ KPTS/ 2009, tentang Pendirian Taman Kanak-Kanak Negeri Karang Mojo Kabupaten Gunungkidul
11. Keputusan Bupati No. 15/ KPTS/ 2009, tentang Pengangkatan Pejabat Pengelola Anggaran Tugas Pembantuan Program Pendidikan Anak Usia Dini pada Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Gunungkidul Tahun Anggaran 2009
12. Keputusan Bupati No. 28/ KPTS/ 2009, tentang Pembentukan Komite Koordinasi Program Pendidikan dan Pengembangan Anak Usia Dini pada Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Gunungkidul Tahun Anggaran 2009
13. Keputusan Bupati No. 29/ KPTS/ 2009, tentang Pembentukan Unit Pelaksanaan Program Pendidikan dan Pengembangan Anak Usia Dini Kabupaten Gunungkidul Tahun Anggaran 2009
14. Keputusan Bupati No. 101/ KPTS/ 2009, tentang Pembentukan Komite Subsidi Guru Kabupaten Gunungkidul Tahun 2009

1. Kebijakan Umum Pemerintah Kabupaten Gunungkidul

Berdasarkan Peraturan atau Keputusan Pemerintah yang ada maka

~~kebijakan umum pembangunan pendidikan di Kabupaten Gunungkidul~~

mencakup:

- a. pemerataan dan perluasan akses/ kesempatan memperoleh pendidikan bagi semua anggota masyarakat
- b. peningkatan mutu dan relevansi pendidikan, dan
- c. pemantapan *good governance*.

Kebijakan pembangunan pendidikan tersebut diarahkan untuk mencapai hal-hal sebagai berikut:

- a. Mengupayakan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu tinggi bagi seluruh warga menuju terciptanya manusia yang berkualitas tinggi dengan peningkatan anggaran pendidikan secara berarti;
- b. Meningkatkan kemampuan akademik dan profesional serta meningkatkan jaminan kesejahteraan tenaga kependidikan sehingga tenaga pendidik mampu berfungsi secara optimal terutama dalam peningkatan pendidikan watak dan budi pekerti agar dapat mengembalikan wibawa lembaga dan tenaga kependidikan;
- c. Melakukan pembaharuan sistem pendidikan termasuk pembaharuan kurikulum, berupa diversifikasi kurikulum untuk melayani keberagaman peserta didik, penyusunan kurikulum yang berlaku nasional dan lokal sesuai dengan kepentingan setempat, serta diversifikasi jenis pendidikan secara professional;
- d. Memberdayakan lembaga pendidikan baik sekolah maupun luar sekolah sebagai pusat pembudayaan nilai, sikap, dan kemampuan,

serta meningkatkan partisipasi keluarga dan masyarakat yang didukung oleh sarana dan prasarana memadai;

- e. Melakukan pembaharuan dan pemantapan sistem pendidikan berdasarkan prinsip desentralisasi, otonomi keilmuan dan manajemen;
- f. Mengembangkan kualitas sumber daya manusia sedini mungkin secara terarah, terpadu dan menyeluruh melalui berbagai upaya proaktif dan reaktif oleh seluruh komponen masyarakat agar generasi muda dapat berkembang secara optimal disertai dengan hak dukungan dan perlindungan sesuai dengan potensinya;
- g. Meningkatkan penguasaan, pengembangan dan pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi, termasuk teknologi bangsa sendiri dalam dunia usaha, terutama usaha kecil, menengah, dan koperasi guna meningkatkan daya saing produk yang berbasis sumber daya lokal.

Secara umum di Daerah Istimewa Yogyakarta, khususnya di Kabupaten Gunungkidul masih menghadapi masalah akses dan pemerataan dalam bidang pendidikan. Masih adanya siswa putus sekolah, baik dengan alasan ekonomi maupun non ekonomi. Disamping itu, kurang meratanya kualitas pendidikan di Kabupaten Gunungkidul. Pola pikir dan kemampuan profesional guru belum memuaskan, misalkan berkaitan dengan implementasi kurikulum baru. Sementara beberapa sekolah mencanangkan diri sebagai sekolah standar nasional bahkan internasional yang berkonsekuensi pada kenaikan biaya pendidikan.

Dalam proses pembelajaran di sekolah terdapat suatu subsistem/komponen yang saling berkaitan. Satu di antara subsistem/komponen tersebut adalah tenaga administrasi sekolah di jenjang pendidikan, termasuk jenjang pendidikan dasar dan menengah. Keberadaan tenaga tersebut akan sangat mendukung peningkatan mutu dan pelayanan pendidikan apabila mereka memiliki kualifikasi dan kompetensi minimal sesuai yang disyaratkan. Di samping itu, kompetensi yang dimiliki akan mencerminkan proses *Good Governance*. Pemenuhan standar kualifikasi dan standar kompetensi bagi tenaga administrasi sekolah di jenjang pendidikan dasar dan menengah dalam jabatan merupakan hak yang wajib dipenuhi oleh penyelenggara sekolah.

Keberadaan tenaga administrasi sekolah di jenjang pendidikan dasar dan menengah atau lazimnya disebut tenaga tata usaha sekolah dalam proses pembelajaran sangat diperlukan. Sebagai satu komponen dalam proses pembelajaran, tugas dan fungsi tenaga administrasi sekolah di jenjang pendidikan dasar dan menengah tidak dapat dilakukan oleh pendidik. Hal ini disebabkan: pekerjaannya bersifat administratif yang tunduk pada aturan yang sifatnya khusus, merupakan pekerjaan pelayanan untuk kelancaran proses pembelajaran, lebih memerlukan keterampilan khusus, sedikit yang memerlukan keahlian tertentu, memerlukan kompetensi yang berbeda dengan kompetensi yang disyaratkan untuk pendidik, kadang kala tidak berhubungan secara langsung dengan peserta didik kecuali untuk jabatan instruktur, dan sebagainya.

Di samping itu, sesuai aturan kepegawaian, tugas tenaga administrasi sekolah di jenjang pendidikan dasar dan menengah tidak boleh dirangkap oleh tenaga fungsional yang lain. Sebagai subsistem atau komponen pembelajaran, keberadaannya akan saling berkaitan dengan komponen yang lain agar tujuan pendidikan dapat dicapai sesuai dengan harapan. Keberadaan subsistem atau komponen tersebut harus memenuhi syarat baik dari segi kuantitas maupun kualitasnya sesuai dengan Standar Nasional Pendidikan sehingga hasil yang diharapkan dalam tujuan pembelajaran pada setiap satuan pendidikan dapat dicapai sesuai dengan rencana strategis yang telah ditetapkannya.

Subsistem tersebut antara lain meliputi: peserta didik, pendidik, kepala sekolah, tenaga kependidikan yang meliputi (tenaga administrasi sekolah, laboran, pustakawan, instruktur, bendahara sekolah, penjaga sekolah dan lain-lain), buku pelajaran, kurikulum, masyarakat, lingkungan sekolah, kebijakan pemerintah, aturan/tata tertib sekolah. Seluruh komponen tersebut sangat berperan dan saling mempengaruhi sehingga proses pembelajaran dapat berlangsung sesuai dengan rencana pembelajaran yang telah disusun dan tujuan dilakukan pembelajaran dan dampak dari tujuan tersebut dapat dicapai.

2. Pembentukan Dinas Pendidikan

Dengan adanya Peraturan Bupati Gunungkidul No. 8 Tahun 2008 Tentang Uraian Tugas Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga, dalam Ketentuan Umum Pasal 2 disebutkan bahwa:

(1) Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olahraga mempunyai tugas melaksanakan urusan pemerintahan daerah dan tugas pembantuan di bidang pendidikan, pemuda, dan olahraga.

(2) Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olahraga Kabupaten sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah.

Fungsinya dalam Pasal 3 ditetapkan sebagai berikut:

Untuk menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olahraga mempunyai fungsi:

- a. penyiapan bahan perumusan kebijakan umum di bidang pendidikan, pemuda, dan olahraga;
- b. perumusan kebijakan teknis di bidang pendidikan, pemuda, dan olahraga;
- c. pelaksanaan pembinaan di bidang pendidikan, pemuda, dan olahraga;
- d. pengelolaan sarana dan prasarana pendidikan;
- e. pembinaan tenaga pendidik;
- f. pembinaan dan penyelenggaraan pendidikan anak usia dini, yaman kanak-kanak, pendidikan dasar, pendidikan menengah, pendidikan luar sekolah, pemuda, dan olahraga;
- g. penyusunan dan pengembangan kurikulum;
- h. pembinaan administrasi sekolah;
- i. peningkatan manajemen mutu pendidikan;

- j. pengendalian dan pelaksanaan norma, standar, pedoman, dan petunjuk operasional di bidang pendidikan, pemuda, dan olahraga;
- k. pengelolaan UPT; dan
- l. pengelolaan kesekretarian dinas.

Organisasinya dalam Pasal 4 ditentukan sebagai berikut:

(1) Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olahraga terdiri dari:

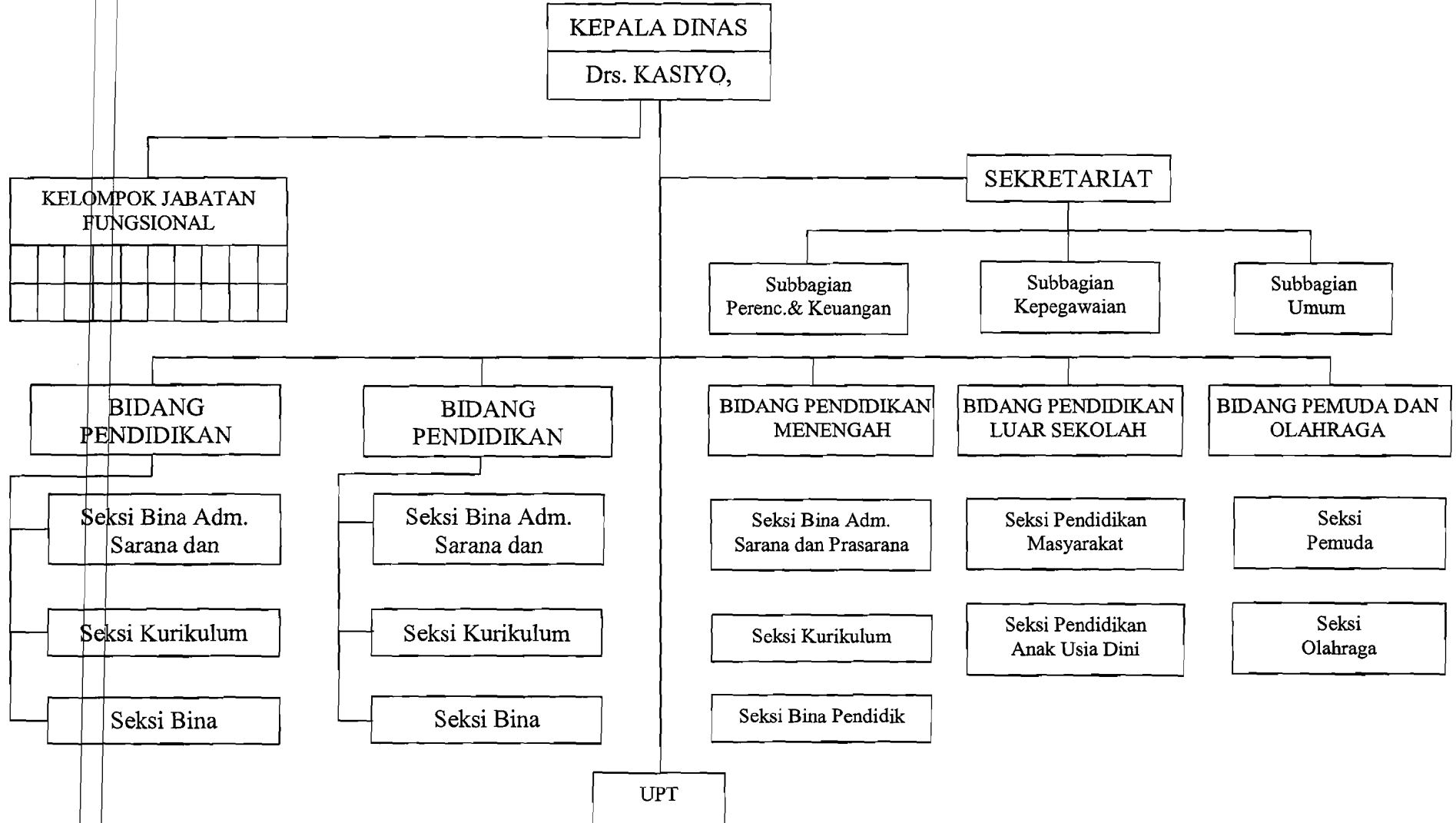
- a. Unsur Pimpinan : Kepala Dinas;
- b. Unsur Pembantu Pimpinan : Sekretariat yang terdiri dari Subbagian-subbagian;
- c. Unsur Pelaksana : 1. Bidang-bidang yang terdiri dari Seksi-seksi
2. Unit Pelaksana Teknis;
- d. Kelompok Jabatan Fungsional.

(2) Organisasi Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olahraga terdiri dari:

- a. Kepala Dinas;
- b. Sekretariat terdiri dari:
 - 1. Subbagian Perencanaan dan Keuangan;
 - 2. Subbagian Kepegawaian;
 - 3. Subbagian Umum;
- c. Bidang pendidikan taman Kanak-kanak dan Sekolah Dasar terdiri dari:
 - 1. Seksi Bina Administrasi, Sarana, dan Prasarana;
 - 2. Seksi Kurikulum;

3. Seksi Bina Pendidik;
- d. Bidang Pendidikan Lanjutan Pertama terdiri dari:
 1. Seksi Bina Administrasi, Sarana, dan Prasarana;
 2. Seksi Kurikulum;
 3. Seksi Bina Pendidik;
 - e. Bidang Pendidikan Menengah terdiri dari:
 1. Seksi Bina Administrasi, Sarana, dan Prasarana;
 2. Seksi Kurikulum;
 3. Seksi Bina Pendidik;
 - f. Bidang pendidikan Luar Sekolah terdiri dari:
 1. Seksi Pendidikan Masyarakat;
 2. Seksi Pendidikan Anak Usia Dini;
 - g. Bidang Pemuda dan Olahraga terdiri dari:
 1. Seksi Pemuda;
 2. Seksi Olahraga;
 - h. Unit Pelaksana Teknis
 - i. Kelompok Jabatan Fungsional

STRUKTUR ORGANISASI DINAS PENDIDIKAN, PEMUDA, DAN
OLAHRAGA KABUPATEN GUNUNGKIDUL TAHUN 2009



Gambar 1. Struktur Organisasi Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olahraga Kabupaten
Gunungkidul tahun 2009

Bidang-bidang dalam Dinas Pendidikan meliputi Bidang Pendidikan Taman Kanak-kanak dan Sekolah Dasar, Bidang Pendidikan Lanjutan Pertama, dan Bidang Pendidikan Menengah

➤ **Bidang Pendidikan Taman Kanak-kanak dan Sekolah Dasar**

Dalam ketentuan Pasal 9 ditetapkan:

- 1) Bidang Pendidikan Taman Kanak-kanak dan Sekolah Dasar mempunyai tugas melaksanakan pembinaan administrasi, kurikulum, pengelolaan sarana, dan prasarana serta bina pendidik taman kanak-kanak dan sekolah dasar.
- 2) Bidang Pendidikan Taman Kanak-kanak dan Sekolah Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh seorang Kepala Bidang yang berada di bawah dan bertanggung jawab Kepala Dinas.

Tugasnya dalam Pasal 10 ditentukan sebagai berikut:

Untuk menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9, Bidang Pendidikan Taman Kanak-kanak dan Sekolah Dasar mempunyai fungsi:

- a. penyusunan rencana kegiatan Bidang Pendidikan Taman Kanak-kanak dan Sekolah Dasar;
- b. perumusan kebijakan teknis penyelenggaraan administrasi taman kanak-kanak dan sekolah dasar;
- c. penyusunan rencana dan penetapan kinerja Bidang Pendidikan Taman Kanak-kanak dan Sekolah Dasar

- d. pembinaan pendirian, penggabungan, pengembangan, dan penghapusan taman kanak-kanak dan sekolah dasar;
- e. pembinaan administrasi taman kanak-kanak dan sekolah dasar;
- f. pembinaan kurikulum taman kanak-kanak dan sekolah dasar;
- g. pembinaan pengelolaan sarana dan prasarana taman kanak-kanak dan sekolah dasar;
- h. pembinaan organisasi kesiswaan sekolah dasar;
- i. pengendalian penyelenggaraan taman kanak-kanak dan sekolah dasar;
- j. pembinaan akreditasi sekolah dan kinerja sekolah;
- k. pembinaan dan pengembangan pendidik taman kanak-kanak dan sekolah dasar;
- l. pengendalian dan pelaksanaan nprma, standar, pedoman, dan petunjuk operasional di bidang pendidikan taman kanak-kanak dan sekolah dasar;
dan
- m. pelaksanaan monitoring, evaluasi, dan pelaporan kegiatan Bidang Pendidikan Taman Kanak-kanak dan Sekolah Dasar.

Dalam Pasal 11 terdapat ketentuan sebagai berikut:

- (1) Bidang Pendidikan Taman Kanak-kanak dan Sekolah Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 terdiri dari:
 - a. Seksi Bina Administrasi, Sarana, dan Prasarana
 - b. Seksi Kurikulum
 - c. Seksi Bina Pendidik.
-

(2) Seksi-seksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh Kepala Seksi yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Bidang Pendidikan Taman Kanak-kanak dan Sekolah Dasar.

Sedangkan tugas-tugas dari seksi-seksi Bidang Pendidikan Taman Kanak-kanak dan Sekolah Dasar diatur pada Pasal 12, yaitu sebagai berikut:

(1) Seksi Bina Administrasi, Sarana, dan Prasarana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) huruf a mempunyai tugas:

- a. menyusun rencana kegiatan Seksi Bina Administrasi, Sarana, dan Prasarana Taman Kanak-kanak dan Sekolah Dasar;
- b. menyusun kebijakan teknis pengelolaan administrasi, sarana, dan prasarana taman kanak-kanak dan sekolah dasar;
- c. menyiapkan bahan dan pelaksanaan kegiatan administrasi, sarana, dan prasarana taman kanak-kanak dan sekolah dasar;
- d. menyusun rencana kinerja dan penetapan kinerja pengelolaan administrasi, sarana, dan prasarana taman kanak-kanak dan sekolah dasar;
- e. melaksanakan pembinaan pengelolaan administrasi, sarana, dan prasarana taman kanak-kanak dan sekolah dasar;
- f. menyusun pedoman dan pelayanan legalisasi, penggantian ijazah/ tanda tamat/tanda lulus, dan perbaikan ijazah/tanda tamat/tanda lulus taman kanak-kanak dan sekolah dasar;
- g. melaksanakan pembinaan pendirian, penggabungan, pengembangan, dan penghapusan taman kanak-kanak dan sekolah dasar;

- h. mendistribusikan sarana pendidikan taman kanak-kanak dan sekolah dasar;
- i. menyiapkan bahan pendidikan dan pelaksanaan norma, standar, pedoman, dan petunjuk operasional di bidang pengelolaan administrasi, sarana, dan prasarana taman kanak-kanak dan sekolah dasar;
- j. melaksanakan monitoring, evaluasi, dan pelaporan kegiatan Seksi Bina Administrasi, Sarana, dan Prasarana.

(2) Seksi Kurikulum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) huruf b mempunyai tugas:

- a. menyusun rencana kegiatan Seksi Kurikulum;
- b. menyusun kebijakan teknis pelaksanaan kurikulum pendidikan taman kanak-kanak dan sekolah dasar;
- c. menyiapkan bahan pelaksanaan kegiatan kurikulum pendidikan taman kanak-kanak dan sekolah dasar;
- d. menyusun rencana kinerja dan penetapan kinerja pelaksanaan kurikulum pendidikan taman kanak-kanak dan sekolah dasar;
- e. menyusun pedoman dan petunjuk pelaksanaan kalender kurikulum pendidikan taman kanak-kanak dan sekolah dasar;
- f. menyusun dan mengembangkan teknik evaluasi pendidikan taman kanak-kanak dan sekolah dasar;
- g. membina pelaksanaan pengelolaan kelas, metode mengejar, dan evaluasi belajar pendidikan taman kanak-kanak dan sekolah dasar;

- h. melaksanakan inventarisasi, dokumentasi, dan laporan hasil evaluasi belajar pendidikan taman kanak-kanak dan sekolah dasar;
- i. menilai buku pelajaran siswa, buku pegangan guru, dan buku perpustakaan pendidikan taman kanak-kanak dan sekolah dasar;
- j. menyiapkan pedoman dan petunjuk penggunaan alat bantu belajar pendidikan taman kanak-kanak dan sekolah dasar;
- k. melaksanakan pengembangan kurikulum;
- l. menyiapkan bahan petunjuk pelaksanaan penerimaan siswa baru dan mutasi murid taman kanak-kanak dan sekolah dasar;
- m. menyiapkan bahan pengendalian dan pelaksanaan norma, standar, pedoman, dan petunjuk operasional di bidang kurikulum pendidikan taman kanak-kanak dan sekolah dasar;
- n. melaksanakan monitoring, evaluasi, dan pelaporan kegiatan Seksi Kurikulum.

(3) Seksi Bina Pendidik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) huruf

c mempunyai tugas:

- a. menyusun rencana kegiatan Seksi Bina Pendidik;
- b. menyusun kebijakan teknis pembinaan guru taman kanak-kanak dan sekolah dasar;
- c. menyiapkan bahan pelaksanaan kegiatan pembinaan guru taman kanak-kanak dan sekolah dasar;
- d. menyusun rencana kinerja dan kinerja pembinaan guru taman kanak-kanak dan sekolah dasar;

- e. menyiapkan bahan pelaksanaan kegiatan pembinaan guru taman kanak-kanak dan sekolah dasar;
- f. meningkatkan kualitas guru taman kanak-kanak dan sekolah dasar;
- g. melaksanakan seleksi calon kepala sekolah dan pengawas taman kanak-kanak dan sekolah dasar;
- h. meningkatkan kualifikasi, kompetensi, dan profesionalisme guru taman kanak-kanak dan sekolah dasar;
- i. melaksanakan evaluasi kinerja guru dan kepala sekolah taman kanak-kanak dan sekolah dasar;
- j. menyiapkan bahan pengendalian dan pelaksanaan norma, standar, pedoman, dan petunjuk operasinal di bidang pembinaan guru taman kanak-kanak dan sekolah dasar;
- k. melaksanakan monitoring, evaluasi, dan pelaporan kegiatan Seksi Bina Pendidik.

➤ **Bidang Pendidikan Lanjutan Pertama**

Dalam ketentuan Pasal 13 ditetapkan bahwa:

- (1) Bidang Pendidikan Lanjutan Pertama mempunyai tugas melaksanakan pembinaan administrasi, kurikulum, pengelolaan sarana, dan prasarana serta pendidik pendidikan lanjutan pertama.
- (2) Bidang Pendidikan Lanjutan Pertama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh seorang Kepala Bidang yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Dinas.

Dalam dalam Pasal 14, terdapat rincian tugas sebagai berikut:

Untuk menyelenggarakan tugas sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 13, Bidang Pendidikan Lanjutan Pertama mempunyai fungsi:

- a. penyusunan rencana kegiatan Bidang Pendidikan Lanjutan Pertama;
- b. perumusan kebijakan teknis penyelenggaraan administrasi pendidikan lanjutan pertama;
- c. penyusunan rencana dan penetapan kinerja penyelenggaraan administrasi pendidikan lanjutan pertama;
- d. Pembinaan pendirian, penggabungan, pengembangan, dan penghapusan pendidikan lanjutan pertama;
- e. pembinaan administrasi pendidikan lanjutan pertama;
- f. pembinaan kurikulum pendidikan lanjutan pertama;
- g. pembinaan pengelolaan sarana dan prasarana pendidikan lanjutan pertama;
- h. pembinaan organisasi kesiswaan pendidikan lanjutan pertama;
- i. pengendalian penyelenggaraan pendidikan lanjutan pertama;
- j. pembinaan akreditasi sekolah dan kinerja sekolah;
- k. pembinaan dan pengembangan pendidik pendidikan lanjutan pertama;
- l. pengendalian dan pelaksanaan norma, standar, pedoman, dan petunjuk operasional di bidang pendidikan lanjutan pertama; dan
- m. pelaksanaan monitoring, evaluasi, dan pelaporan kegiatan Bidang Pendidikan Lanjutan Pertama.

Kemudian pada Pasal 15 terdapat ketentuan yaitu sebagai berikut:

- (1) Bidang Pendidikan Lanjutan Pertama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 terdiri dari:
 - a. Seksi Bina Administrasi, Sarana, dan Prasarana
 - b. Seksi Kurikulum
 - c. Seksi Bina Pendidik.
- (2) Seksi-seksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh Kepala Seksi yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Bidang Pendidikan Lanjutan Pertama.

Dalam ketentuan Pasal 16, terdapat rincian tugas sebagai berikut:

- (1) Seksi Bina Administrasi, Sarana, dan Prasarana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) huruf a mempunyai tugas:
 - a. menyusun rencana kegiatan Seksi Bina Administrasi, Sarana, dan Prasarana pendidikan lanjutan pertama;
 - b. menyusun kebijakan teknis pengelolaan administrasi, sarana, dan prasarana pendidikan lanjutan pertama;
 - c. menyiapkan bahan dan pelaksanaan kegiatan administrasi, sarana, dan prasarana pendidikan lanjutan pertama;
 - d. menyusun rencana kinerja dan penetapan kinerja pengelolaan administrasi, sarana, dan prasarana pendidikan lanjutan pertama;
 - e. melaksanakan pembinaan pengelolaan administrasi, sarana, dan prasarana pendidikan lanjutan pertama;

- f. menyusun pedoman dan pelayanan legalisasi, penggantian ijazah/ tanda tamat/tanda lulus, dan perbaikan ijazah/tanda tamat/tanda lulus pendidikan lanjutan pertama;
- g. melaksanakan pembinaan pendirian, penggabungan, pengembangan, dan penghapusan pendidikan lanjutan pertama;
- h. mendistribusikan sarana pendidikan lanjutan pertama;
- i. menyiapkan bahan pendidikan dan pelaksanaan norma, standar, pedoman, dan petunjuk operasional di bidang pengelolaan administrasi, sarana, dan prasarana pendidikan lanjutan pertama;
- j. melaksanakan monitoring, evaluasi, dan pelaporan kegiatan Seksi Bina Administrasi, Sarana, dan Prasarana.

(2) Seksi Kurikulum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) huruf b mempunyai tugas:

- a. menyusun rencana kegiatan Seksi Kurikulum;
- b. menyusun kebijakan teknis pelaksanaan kurikulum pendidikan lanjutan pertama;
- c. menyiapkan bahan pelaksanaan kegiatan kurikulum pendidikan lanjutan pertama;
- d. menyusun rencana kinerja dan penetapan kinerja pelaksanaan kurikulum pendidikan lanjutan pertama;
- e. menyusun pedoman dan petunjuk pelaksanaan kalender kurikulum pendidikan lanjutan pertama;

- f. menyusun dan mengembangkan teknik evaluasi pendidikan lanjutan pertama;
- g. membina pelaksanaan pengelolaan kelas, metode mengejar, dan evaluasi belajar pendidikan lanjutan pertama;
- h. melaksanakan inventarisasi, dokumentasi, dan laporan hasil evaluasi belajar pendidikan lanjutan pertama;
- i. menilai buku pelajaran siswa, buku pegangan guru, dan buku perpustakaan pendidikan lanjutan pertama;
- j. menyiapkan pedoman dan petunjuk penggunaan alat bantu belajar pendidikan lanjutan pertama;
- k. melaksanakan pengembangan kurikulum;
- l. menyiapkan bahan petunjuk pelaksanaan penerimaan siswa baru dan mutasi murid pendidikan lanjutan pertama;
- m. menyiapkan bahan pengendalian dan pelaksanaan norma, standar, pedoman, dan petunjuk operasional di bidang kurikulum pendidikan lanjutan pertama;
- n. melaksanakan monitoring, evaluasi, dan pelaporan kegiatan Seksi Kurikulum.

(3) Seksi Bina Pendidik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) huruf

c mempunyai tugas:

- a. menyusun rencana kegiatan Seksi Bina Pendidik;
- b. menyusun kebijakan teknis pembinaan guru pendidikan lanjutan pertama;

- c. menyiapkan bahan pelaksanaan kegiatan pembinaan guru pendidikan lanjutan pertama;
- d. menyusun rencana kinerja dan kinerja pembinaan guru pendidikan lanjutan pertama;
- e. meningkatkan kualitas guru pendidikan lanjutan pertama;
- f. melaksanakan seleksi calon kepala sekolah dan pengawas pendidikan lanjutan pertama;
- g. meningkatkan kualifikasi, kompetensi, dan profesionalisme guru pendidikan lanjutan pertama;
- h. melaksanakan evaluasi kinerja guru dan kepala sekolah pendidikan lanjutan pertama;
- i. menyiapkan bahan pengendalian dan pelaksanaan norma, standar, pedoman, dan petunjuk operasional di bidang pembinaan guru pendidikan lanjutan pertama;
- j. melaksanakan monitoring, evaluasi, dan pelaporan kegiatan Seksi Bina Pendidik.

➤ **Bidang Pendidikan Menengah**

Dalam Pasal 17 ditetapkan bahwa:

- (1) Bidang Pendidikan Menengah mempunyai tugas melaksanakan pembinaan administrasi, kurikulum, pengelolaan sarana, dan prasarana serta pendidik pendidikan lanjutan pertama.

- (2) Bidang Pendidikan Menengah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh seorang Kepala Bidang yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Dinas.

Fungsi Bidang Pendidikan Menengah dalam Pasal 18 ditetapkan bahwa:

Untuk menyelenggarakan tugas sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 13, Bidang Pendidikan Menengah mempunyai fungsi:

- a. penyusunan rencana kegiatan Bidang Pendidikan Menengah;
- b. perumusan kebijakan teknis penyelenggaraan administrasi pendidikan menengah;
- c. penyusunan rencana dan penetapan kinerja penyelenggaraan administrasi pendidikan menengah;
- d. Pembinaan pendirian, penggabungan, pengembangan, dan penghapusan pendidikan menengah;
- e. pembinaan administrasi pendidikan menengah;
- f. pembinaan kurikulum pendidikan menengah;
- g. pembinaan pengelolaan sarana dan prasarana pendidikan menengah;
- h. pembinaan organisasi kesiswaan pendidikan menengah;
- i. pengendalian penyelenggaraan pendidikan menengah;
- j. pembinaan akreditasi sekolah dan kinerja sekolah;
- k. pembinaan dan pengembangan pendidik pendidikan menengah;
- l. pengendalian dan pelaksanaan norma, standar, pedoman, dan petunjuk operasional di bidang pendidikan menengah; dan

- m. pelaksanaan monitoring, evaluasi, dan pelaporan kegiatan Bidang Pendidikan Menengah.

Kemudian pada Pasal 19 terdapat ketentuan sebagai berikut:

- (1) Bidang Pendidikan Lanjutan Pertama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 terdiri dari:
- a. Seksi Bina Administrasi, Sarana, dan Prasarana
 - b. Seksi Kurikulum
 - c. Seksi Bina Pendidik.
- (2) Seksi-seksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh Kepala Seksi yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Bidang Pendidikan Menengah.

Dalam ketentuan Pasal 20, dirinci tugas sebagai berikut:

- (1) Seksi Bina Administrasi, Sarana, dan Prasarana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) huruf a mempunyai tugas:
- a. menyusun rencana kegiatan Seksi Bina Administrasi, Sarana, dan Prasarana pendidikan menengah;
 - b. menyusun kebijakan teknis pengelolaan administrasi, sarana, dan prasarana pendidikan menengah;
 - c. menyiapkan bahan dan pelaksanaan kegiatan administrasi, sarana, dan prasarana pendidikan menengah;
 - d. menyusun rencana kinerja dan penetapan kinerja pengelolaan administrasi, sarana, dan prasarana pendidikan menengah;

- e. melaksanakan pembinaan pengelolaan administrasi, sarana, dan prasarana pendidikan menengah;
- f. menyusun pedoman dan pelayanan legalisasi, penggantian ijazah/ tanda tamat/tanda lulus, dan perbaikan ijazah/tanda tamat/tanda lulus pendidikan menengah;
- g. melaksanakan pembinaan pendirian, penggabungan, pengembangan, dan penghapusan pendidikan menengah;
- h. mendistribusikan sarana pendidikan menengah;
- i. menyiapkan bahan pendidikan dan pelaksanaan norma, standar, pedoman, dan petunjuk operasional di bidang pengelolaan administrasi, sarana, dan prasarana pendidikan menengah;
- j. melaksanakan monitoring, evaluasi, dan pelaporan kegiatan Seksi Bina Administrasi, Sarana, dan Prasarana.

(2) Seksi Kurikulum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) huruf b mempunyai tugas:

- a. menyusun rencana kegiatan Seksi Kurikulum;
- b. menyusun kebijakan teknis pelaksanaan kurikulum pendidikan menengah;
- c. menyiapkan bahan pelaksanaan kegiatan kurikulum pendidikan menengah;
- d. menyusun rencana kinerja dan penetapan kinerja pelaksanaan kurikulum pendidikan menengah;

- e. menyusun pedoman dan petunjuk pelaksanaan kalender kurikulum pendidikan menengah;
- f. menyusun dan mengembangkan teknik evaluasi pendidikan menengah;
- g. membina pelaksanaan pengelolaan kelas, metode mengajar, dan evaluasi belajar pendidikan menengah;
- h. melaksanakan inventarisasi, dokumentasi, dan laporan hasil evaluasi belajar pendidikan menengah;
- i. menilai buku pelajaran siswa, buku pegangan guru, dan buku perpustakaan pendidikan menengah;
- j. menyiapkan pedoman dan petunjuk penggunaan alat bantu belajar pendidikan menengah;
- k. melaksanakan pengembangan kurikulum;
- l. menyiapkan bahan petunjuk pelaksanaan penerimaan siswa baru dan mutasi murid pendidikan menengah;
- m. menyiapkan bahan pengendalian dan pelaksanaan norma, standar, pedoman, dan petunjuk operasional di bidang kurikulum pendidikan menengah;
- n. melaksanakan monitoring, evaluasi, dan pelaporan kegiatan Seksi Kurikulum.

(3) Seksi Bina Pendidik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) huruf

c mempunyai tugas:

- a. menyusun rencana kegiatan Seksi Bina Pendidik;

- b. menyusun kebijakan teknis pembinaan guru pendidikan menengah;
- c. menyiapkan bahan pelaksanaan kegiatan pembinaan guru pendidikan menengah;
- d. menyusun rencana kinerja dan kinerja pembinaan guru pendidikan menengah;
- e. meningkatkan kualitas guru pendidikan menengah;
- f. melaksanakan seleksi calon kepala sekolah dan pengawas pendidikan menengah;
- g. meningkatkan kualifikasi, kompetensi, dan profesionalisme guru pendidikan menengah;
- h. melaksanakan evaluasi kinerja guru dan kepala sekolah pendidikan menengah;
- i. menyiapkan bahan pengendalian dan pelaksanaan norma, standar, pedoman, dan petunjuk operasinal di bidang pembinaan guru pendidikan menengah;
- j. melaksanakan monitoring, evaluasi, dan pelaporan kegiatan Seksi Bina Pendidik.

Pelaksanaan kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh Kabupaten/ Kota, ditetapkan dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Kabupaten/Kota tidak atau belum mampu melaksanakan salah satu atau beberapa kewenangan dapat melaksanakan kewenangan tersebut melalui kerjasama antar Kabupaten/Kota, kerjasama antar

Kabupaten/Kota dengan Propinsi, atau menyerahkan kewenangan tersebut kepada Propinsi;

- b. Pelaksanaan kewenangan melalui kejasama atau penyerahan suatu kewenangan kepada Propinsi harus didasarkan pada Keputusan Kepala Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan DPRD Kabupaten/Kota;
- c. Bupati/Walikota wajib menyampaikan keputusan mengenai penyerahan kewenangan kepada Propinsi sebagaimana dimaksud pada huruf b kepada Gubernur dan Presiden dengan tembusan kepada Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah.
- d. Presiden setelah memperoleh masukan dari Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dapat menyetujui atau tidak menyetujui penyerahan kewenangan tersebut;
- e. Dalam hal Presiden tidak memberikan persetujuan, kewenangan tersebut harus dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota;
- f. Apabila Presiden memberikan persetujuannya, pelaksanaan kewenangan tersebut diserahkan kepada Propinsi;
- g. Apabila dalam jangka waktu satu bulan Presiden tidak memberikan tanggapan, maka penyerahan kewenangan tersebut dianggap disetujui;
- h. Sebagai akibat dari penyerahan tersebut, Propinsi sebagai Daerah Otonom harus melaksanakan kewenangan dimaksud dengan pembiayaan yang dialokasikan dari dana perimbangan keuangan

antara Pemerintah Pusat dan Daerah;

- i. Apabila Propinsi tidak mampu melaksanakan kewenangan sebagaimana dimaksud huruf h, maka propinsi menyerahkan kepada Pemerintah dengan mekanisme yang sama sebagaimana tercantum pada huruf c sampai huruf h; dan
- j. Apabila Kabupaten/Kota sudah menyatakan kemampuannya menangani kewenangan tersebut, Propinsi atau Pemerintah wajib mengembalikannya kepada Kabupaten/Kota tanpa persetujuan Presiden.

UU No. 22 Tahun 1999 memperpendek jangkauan asas dekonsentrasi yang dibatasi hanya sampai pemerintahan propinsi. Pemerintahan Kabupaten dan Kota telah terbebas dari intervensi pusat yang sangat kuat melalui perangkapan jabatan Kepala Daerah Otonom dan Kepala Wilayah Administrate. Bupati dan Walikota adalah Kepala Daerah Otonom saja. Sementara itu jabatan Kepala Wilayah pada kabupaten dan kota (dulu Kotamadya) sudah tidak dikenal lagi.

Bupati dan Walikota dipilih secara mandiri oleh DPRD Kabupaten/Kota tanpa melibatkan pemerintah Propinsi maupun pemerintah pusat. Oleh karena itu, Bupati/Walikota harus bertanggung jawab kepada dan bisa diberhentikan oleh DPRD sebelum masa jabatannya usai. Sementara itu Pemerintah Pusat (Presiden) hanya diberi kekuasaan untuk ~~'memberhentikan sementara'~~ seorang Bupati/Walikota jika dianggap membahayakan integrasi nasional.

UU No. 22 Tahun 1999 memberikan perubahan mendasar dalam desain kebijakan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Desentralisasi kewenangan kepada pemerintah kabupaten dan kota dilakukan pada taraf yang signifikan. Pemerintah memberikan peluang yang sangat besar kepada Daerah untuk mengatur daerahnya sesuai dengan potensi dan aspirasi yang berkembang di daerah tersebut, sepanjang tidak menyangkut urusan yang masih menjadi kewenangan pemerintah pusat. Sebagai pedoman ataupun aturan main di tingkat daerah, pemerintah daerah yang memiliki kesanggupan untuk melaksanakan otonomi daerah diperkenankan mengatur urusan daerahnya dalam bentuk peraturan daerah (Perda).

Daerah otonom sebagai satuan pemerintahan mandiri yang memiliki wewenang atribut – lebih-lebih sebagai subyek hukum – berwenang membuat peraturan-peraturan untuk menyelenggarakan rumah tangganya. Wewenang mengatur ini ada pada Pemerintah Daerah (pejabat administrasi negara) dan DPRD sebagai pemegang fungsi legislatif di daerah. Perda merupakan pelaksanaan fungsi legislatif DPRD.

Menurut UU No. 22 Tahun 1999, wewenang DPRD membentuk Perda dilakukan bersama gubernur, bupati, dan walikota (*joint authority*). Bahkan dalam Pasal 69 masih tergambar dominasi eksekutif dalam pembentukan Perda dengan menyebutkan: "Kepala Daerah menetapkan Perda atas persetujuan DPRD". Rumusan ini sejalan dengan ketentuan

UU 1945, Pasal 5 ayat (1) yang menyebutkan "Presiden memegang

kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR". Ketentuan ini telah diatorkembali dalam Perubahan Pertama UUD1945. Menurut ketentuan konstitusional yang baru (Pasal 5 ayat (1)), Presiden hanya berhak mengajukan Rancangan UU. Dan di bagian lain dari Perubahan Pertama UUD 1945 menyebutkan: "DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang". Mengikuti perubahan konstitusional yang baru, maka semestinya ada perubahan pula dalam wewenang membuat Perda. DPRD yang mempunyai kekuasaan membentuk Perda. Kepala daerah hanya mempunyai hak inisiatif mengajukan Rancangan Perda dan mengesahkannya setelah disetujui DPRD.

Adapun lingkup wewenang membentuk Perda ditentukan bahwa Perda mengatur urusan rumah tangga di bidang otonomi dan urusan rumah tangga di bidang tugas pembantuan. Di bidang otonomi, Perda dapat mengatur segala urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat yang tidak diatur oleh pusat (UU No. 22 Tahun 1999, Pasal 7). Di bidang tugas pembantuan, Perda tidak mengatur substansi urusan pemerintahan atau kepentingan masyarakat. Perda di bidang tugas pembantuan hanya mengatur tata cara melaksanakan substansi urusan pemerintahan atau suatu kepentingan masyarakat. Perda di bidang tugas pembantuan hanya mengatur tata cara melaksanakan substansi urusan pemerintahan atau suatu kepentingan masyarakat. Khusus untuk kabupaten dan kota, UU No. 22 Tahun 1999 Pasal 11 ayat (2) menentukan

bidang-bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan. Bidang-bidang itu adalah: Pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanian, koperasi, dan tenaga kerja.

Namun kewenangan wajib tersebut yang selama ini dijalankan secara sektoral, masih diatur dengan berbagai perundang-undangan yang tidak secara otomatis batal karena kehadiran UU No. 22 Tahun 1999. UU kewenangan sektoral tersebut harus dicabut, diperbaiki atau diganti dengan UU yang sejenis, bukan dengan UU tentang pemerintahan daerah saja. Dicontohkan pengaturan untuk pendidikan dasar dan menengah mengenai pendidikan anak berkebutuhan khusus atau SLB untuk Kabupaten Gunungkidul tahun 2004 masih ditangani langsung oleh Dispora Propinsi DIY. Dikarenakan pembiayaan SLB sangat mahal dan Kabupaten Gunungkidul masih terbatas APBD. Pada tahun 2009 SLB mulai dikelola oleh Kabupaten Gunungkidul dengan bantuan Dispora Propinsi DIY dalam bentuk sering pembiayaan. Juga pendidikan jabatan bagi PNS yaitu prajabatan, adum, adumla sepama masih kerja sama dengan Badan Deklat Propinsi (Sering).

3. Kebijakan Anggaran Bidang Pendidikan Dasar dan Menengah pada APBD Tahun 2004-2009

Dalam rangka meningkatkan akses dan pemerataan serta kualitas pendidikan secara terus menerus anggaran pendidikan sangat mutlak dibutuhkan di Kabupaten Gunungkidul. Anggaran pendidikan adalah

cermin paling konkret dari komitmen pemerintah untuk memenuhi kewajiban dalam menjamin pemenuhan hak-hak dasar masyarakat, seperti pemenuhan hak pendidikan.

Dengan direalisasinya UU no. 20 tahun 2003, yang pada pasal 29 menyebutkan: “Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dan dengan di Undangkannya UU no. 19 tahun 2005 tentang standar pendidikan Nasional adalah realisasi kewajiban terhadap tindakan yang harus dilaksanakan oleh pemerintah, termasuk Pemerintah Kabupaten Gunungkidul yang mengalokasikan APBD hingga di atas 20 % dari total APBD Kabupaten Gunungkidul. Dalam APBD Kabupaten Gunungkidul tahun anggaran 2006-2009 sumber Pendapatan Asli Daerah tertinggi jika diambil 5 (lima) besar berturut-turut adalah retribusi kesehatan, retribusi jasa usaha penjualan produksi usaha daerah, pajak penerangan jalan umum, retribusi pasar dan retribusi jasa usaha tempat rekreasi (pariwisata pantai) dan olahraga. Dari tahun 2006 sampai 2009 anggaran APBD Kabupaten Gunungkidul setiap tahunnya meningkat, seperti yang terlihat pada Tabel 3.

Tabel 3. Anggaran APBD Kabupaten Gunungkidul Tahun 2006-2009

No	Tahun Anggaran	Total APBD	Dinas Pendidikan	
			Gaji+Non Gaji	Non Gaji
1	2006	543.824.565.981	167.364.924.355	34.133.135.500
2	2007	580.853.590.753	261.980.945.129	63.747.386.029
3	2008	688.458.132.979	233.873.630.270	61.050.583.187
4	2009	753.967.881.515,83	400.377.875.809,83	78.459.374.850

Sumber: Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Gunungkidul

Pada Tabel 3 juga terlihat bahwa anggaran untuk pendidikan pada tahun 2008 mengalami penurunan sebesar 11% dari tahun 2007, dan pada tahun 2009 APBD untuk anggaran pendidikan naik sebesar Rp. 400.377.875.809,83. Dari adanya anggaran tersebut kemudian berimplikasi kepada kewajiban pemerataan pendidikan bermutu, sesuai dengan standar pendidikan nasional, menyeluruh dan bisa dinikmati pada semua level pendidikan dan semua tempat belajar. Tidak hanya di kota, tetapi juga di setiap pelosok desa-desa di Kabupaten Gunungkidul. Anggaran pendidikan 20 % adalah sarana pengembang ke arah tercapainya pendidikan yang lebih bermutu, tentunya dengan melakukan pembenahan pada semua aspek pendidikan yang belum terpenuhi, seperti sarana dan prasarana yang belum ada di sekolah-sekolah, dan sebagainya.

B. PELAKSANAAN PEMENUHAN HAK PENDIDIKAN DASAR DAN MENENGAH DI KABUPATEN GUNUNGKIDUL TAHUN 2004-2009

Pemerintah Kabupaten Gunungkidul telah menetapkan pilar-pilar kebijakan yang dijadikan kunci keberhasilan dalam pembangunan pendidikan yaitu: pilar kebijakan pemerataan dan perluasan akses pendidikan, pilar

kebijakan peningkatan mutu, relevansi, dan daya saing pendidikan, dan pilar kebijakan tata kelola, akuntabilitas, dan citra publik. Untuk mencapai keberhasilan program ini perlu adanya *team work* yang kuat baik yang berasal dari unsur pendidik, tenaga kependidikan, maupun sumber daya pendukung lainnya. Kebijakan pemenuhan persyaratan minimal kompetensi terhadap seluruh pemangku kepentingan pendidikan yang dilakukan secara menyeluruh akan mendukung keberhasilan pencapaian program yang telah ditetapkan.

1. Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Dinas Pendidikan Dalam Pemenuhan Hak Pendidikan Dasar dan Menengah di Kabupaten Gunungkidul

Pendidikan merupakan salah satu pilar terpenting dalam meningkatkan kualitas manusia, oleh karena itu pembangunan pendidikan harus mampu menjamin pemerataan kesempatan pendidikan, peningkatan mutu serta relevansi dan efisiensi manajemen pendidikan. Kemajuan pendidikan di Kabupaten Gunungkidul cukup mengembirakan pelaksanaan kebijakan dalam pembangunan pendidikan, yang dapat dilihat makin berkembangnya suasana belajar mengajar di berbagai jenis dan jenjang pendidikan termasuk pendidikan dasar dan menengah. Dengan dilaksanakannya program-program pembangunan di bidang pendidikan, yang salah satunya mempertahankan angka partisipasi yang lebih tinggi di semua jenjang dan jenis sekolah serta mewujudkan sarana dan prasarana pendidikan yang memadai, pelayanan pendidikan telah dapat menjangkau semua desa, daerah dengan penduduk miskinpun telah dibangun sekolah-

sekolah. Untuk menggambarkan kondisi pendidikan di Kabupaten Gunungkidul dapat dilihat dari beberapa indikator diantaranya tingkat partisipasi sekolah yang dari tahun ke tahun mengalami peningkatan, seiring dengan diterapkannya Program BOS dari APBN yang didukung juga oleh dana APBD. Selain itu prestasi yang membanggakan dalam bidang pendidikan di Kabupaten Gunungkidul adalah dengan diterimanya penghargaan Presiden Republik Indonesia atas keberhasilan Pemerintah Kabupaten Gunungkidul dalam mengentaskan masyarakat dari buta aksara pada tahun 2009.

Pelaksanaan pendidikan baik TK PAUD, TK, SD, SMP, SMU, SMK, SLB dan PT, Dinas Pendidikan dan Olahraga Daerah mengurusinya bekerja sama dengan stikhorder yang bergerak di bidang pendidikan seperti Departemen Agama, Pendidikan TPA, ABA, PAUD, SD/MIN, MTS, MAN, Ponpes (Pondok Pesantren), IAIN, jadi dari TK s/d S3. Yayasan swasta yang ada di Gunungkidul dalam bidang pendidikan antara lain Yayasan Muhammadiyah, NY, Kanisius, Bakri, Taman Siswa, Pendidikan Balai Latihan Kerja dengan Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, dan Yayasan Pobayo sebagai kursus-kursus stir, komputer, las dan tata boga, busana. Ada pendidikan untuk setingkat perguruan tinggi Universitas Gunungkidul, setiti Sekolah Tinggi Agama Islam dari yayasan daerah dan yayasan keagamaan. Serta ada vilial atau sekolah *extention* dari Universitas Islam Indonesia jurusan syariah dan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, serta adanya SMK Kelautan yang sebagai

terobosan baru yang memiliki panjang pantai 70 km dan tempat pendaratan ikan ada 8 titik (TPI).

Dalam lima tahun terakhir, Pendidikan Anak Usia Dini atau PAUD di Kabupaten Gunungkidul maju pesat. Saat ini telah berkembang 378 PAUD dengan 1542 guru PAUD di seluruh wilayah Kabupaten Gunungkidul. Tapi pesatnya pertumbuhan dan minat masyarakat terhadap PAUD ini belum diimbangi dengan pemberian kesejahteraan yang layak bagi guru dan fasilitator PAUD. Hanya sekitar 30 persen dari guru tersebut yang sudah memperoleh insentif dari pemerintah. Sebanyak 306 guru memperoleh insentif Rp 1,2 juta per tahun dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sedangkan 100 guru mendapat insentif dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Gunungkidul sebesar Rp 600.000 per tahun. Gunungkidul memiliki lebih dari 2.000 orang guru, separuh pegawai negeri, separuh swasta dan guru honorer. Khusus untuk guru swasta dan honorer, gaji mereka berada di bawah Rp 350.000. Gaji sebesar ini jauh di bawah upah minimum Provinsi DIY yang mencapai Rp 800.000. Selain gaji yang rendah, guru honorer belum mendapat jaminan kesehatan yang memadai.

Untuk jumlah SD di Gunungkidul dipandang sudah merata dan memadai tetapi ada yang digabung 2 (dua) SD atau lebih dijadikan satu karena program KB (Keluarga Berencana) berhasil sehingga ada beberapa sekolah di Kabupaten Gunungkidul kekurangan murid. Berdasarkan data yang ada pada tahun 2008/2009, jumlah SD dan MI sebanyak 563 sekolah,

siswa baru tingkat I sebanyak 9.978 siswa seluruhnya sebanyak 63.643 siswa, dan lulus sebanyak 10.814. Untuk menampung sejumlah siswa tersebut tersedia ruang kelas sebanyak 3.834 dengan rincian 2.449 memiliki kondisi baik, 857 kondisi rusak ringan, 528 kondisi rusak berat dengan jumlah kelas 3.555. Guru yang mengajar di SD/MI sebanyak 5.782 orang, sebanyak 4.520 (78,17%) layak mengajar, 740 orang semilayak mengajar (12,80%), dan 522 orang tidak layak mengajar (9,03%). Untuk menunjang kegiatan belajar mengajar di SD dan MI terdapat fasilitas perpustakaan sebanyak 224 ruangan. Pada tabel 3 dapat terlihat bahwa jumlah SD lebih besar jika dibandingkan dengan MI, hal ini terlihat disemua data yang ada. Jumlah SD sebanyak 489 sekolah, dengan siswa sebanyak 58.132 orang siswa, dan ruang kelas sebanyak 3.389 ruangan. Selain itu terdapat pula perpustakaan sebanyak 205 ruangan, lapangan olahraga tidak ada sama sekali (untuk lapangan olahraga yang dimaksud adalah lapangan olahraga sepak bola dengan standar. sedangkan ada beberapa sekolah yang mempunyai lapangan olahraga seperti bola voli, bulu tangkis, tenis meja dan lain sebagainya). Bila dilihat menurut status sekolah, jumlah sekolah negeri lebih banyak di SD jika dibandingkan dengan MI. Sedangkan jumlah Madrasah Ibtidaiyah Negeri lebih kecil dari swasta yaitu MI negeri ada 11, MI swasta ada 63.

Tabel 4. Data Pokok SD dan MI Tahun 2008/2009

No	Komponen	SD	MI	SD + MI
1	Sekolah	489	74	563
2	Siswa Tk I	9.059	919	9.978
3	Siswa	58.132	5.511	63.643
4	Lulusan	9.965	825	10.790
5	Ruang kelas			-
	1. Baik	2.175	274	2.449
	2. Rusak ringan	738	119	857
	3. Rusak berat	476	52	528
6	Kelas	3.134	421	3.555
7	Guru			
	1. Layak mengajar	79,38%	71,54%	78,17%
	2. Semi layak	12,92%	12,15%	12,80%
	3. Tidak layak	7,70%	16,31%	9,03%
8	Fasilitas			
	1. Perpustakaan	205	19	224
	2. Lapangan olahraga	-	-	-
	3. UKS	4	0	4

Sumber: Dinas Pendidikan Kabupaten Gunungkidul

Untuk SMP dipandang untuk daerah pinggiran masih kurang apalagi bila benar-benar disaratkan semua lulus SD bisa melanjutkan ke SMP maka sekolah SMP jumlahnya harus hampir sama dengan SD. Maka perlu adanya pendirian sekolah SMP terutama di pinggiran-pinggiraan untuk mengantisipasi kelulusan SD. Berdasarkan data yang ada pada tahun 2008/2009, jumlah SMP dan MTs sebanyak 143 sekolah, siswa baru tingkat I sebanyak 10.839 siswa seluruhnya sebanyak 32.290 orang siswa, dan lulus sebanyak 9.486 orang siswa. Untuk menampung sejumlah siswa tersebut tersedia ruang kelas, dengan rincian 802 memiliki kondisi baik, 437 kondisi rusak ringan, 42 kondisi rusak berat dengan jumlah kelas 1.026. Guru yang mengajar di SMP dan MTs sebanyak 2775 orang diantaranya sebanyak 2.312

(83,32 %) layak mengajar, 187 orang semilayak mengajar (12,80 %), dan 276 orang tidak layak mengajar (9,03%). Untuk menunjang kegiatan belajar mengajar di SMP dan MTs terdapat fasilitas perpustakaan sebanyak 113 ruangan, 113 Ruang UKS sebanyak 93 dan laboratorium sebanyak 134. Pada Tabel 4 dapat terlihat bahwa jumlah SMP lebih besar jika dibandingkan dengan MTs, hal ini terlihat disemua data yang ada. Jumlah SMP sebanyak 115 sekolah, dengan siswa sebanyak 27.702 orang siswa, dan ruang kelas sebanyak 1.107 ruangan, jumlah guru sebanyak 2.213 orang. Selain itu terdapat pula perpustakaan sebanyak 89 ruangan, ruang UKS sebanyak 79 dan ruang laboratorium sebanyak 125.

Tabel 5. Data Pokok SMP dan MTs Tahun 2008/2009

No	Komponen	SMP	MTs	SMP + MTs
1	Sekolah	115	28	143
2	Siswa Tk I	9.323	1.516	10.839
3	Siswa	27.702	4.588	32.290
4	Lulusan	8.072	1.414	9.486
5	Ruang kelas			
	1. Baik	664	138	802
	2. Rusak ringan	407	30	437
	3. Rusak berat	36	6	42
6	Kelas	867	159	1.026
7	Guru			
	1. Layak mengajar	83,91%	80,96%	83,32%
	2. Semi layak	6,42%	8,01%	6,74%
	3. Tidak layak	9,67%	11,03%	9,95%
8	Fasilitas			
	1. Perpustakaan	89	24	113
	2. Lapangan olahraga	0	0	0
	3. UKS	79	14	93
	4. Laboratorium	125	9	134

Sumber: Dinas Pendidikan Kabupaten Gunungkidul

Pada tingkat sekolah menengah berdasarkan data yang ada pada tahun 2008/2009 jumlah SMA, SMK dan MA sebanyak 66 sekolah, siswa baru tingkat I sebanyak 7.315 orang siswa, siswa seluruhnya sebanyak 19.713 orang siswa, dan lulusan sebanyak 4.677 orang siswa. Untuk menunjang kegiatan belajar mengajar tersedia ruang kelas sebanyak 646, dengan rincian kondisi baik sebanyak 598, rusak ringan sebanyak 41 kondisi rusak berat sebanyak 7. Guru yang mengajar di SMA, SMK dan MA sebanyak 2.282 orang diantaranya sebanyak 1.642 (71,97 %) layak mengajar, 456 (19,99) orang semilayak mengajar, dan 198 orang tidak layak mengajar (6,67%). Untuk menunjang kegiatan belajar mengajar di SMA, SMK dan MA terdapat fasilitas perpustakaan sebanyak 51 ruangan, 42 ruang UKS, ruang ketrampilan sebanyak 27, ruang BP sebanyak 43, serbaguna sebanyak 13, bengkel sebanyak 39, ruang praktek sebanyak 41 dan laboratorium sebanyak 157 (Tabel 6)

Tabel 6. Data Pokok SMA dan MA Tahun 2008/2009

No	Komponen	SMA	MA	SMK	SMP + MTs+SMK
1	Sekolah	24	6	36	66
2	Siswa Tk I	2.187	303	4825	7.315
3	Siswa	6.225	923	12565	19.713
4	Lulusan	1.684	165	2828	4.677
5	Ruang kelas				
	1. Baik	219	31	348	598
	2. Rusak ringan	25	7	9	41
	3. Rusak berat	4	0	3	7
6	Kelas	218	34	415	667
7	Guru				
	1. Layak mengajar	87,10%	47,83%	80,99%	71,97%
	2. Semi layak	8,52%	37,89%	13,55%	19,99%

No	Komponen	SMA	MA	SMK	SMP + MTs+SMK
	3. Rusak berat	4	0	3	7
6	Kelas	218	34	415	667
7	Guru				
	1. Layak mengajar	87,10%	47,83%	80,99%	71,97%
	2. Semi layak	8,52%	37,89%	13,55%	19,99%
	3. Tidak layak	4,38%	16,15%	5,47%	8,67%
8	Fasilitas				
	1. Perpustakaan	17	5	29	51
	2. Lapangan olahraga	0	0	0	0
	3. UKS	11	2	29	42
	4. Laboratorium	87	8	62	157
	5. Ketrampilan	19	3	5	27
	6. BP	13	3	27	43
	7. Serbaguna	5	1	7	13
	8. Bengkel	0	0	39	39
	9. Ruang praktek	0	0	41	41

Sumber: Dinas Pendidikan Kabupaten Gunungkidul

Bila dibandingkan antara siswa SMA dengan siswa SMK yaitu 6.225 dan 12.565, ternyata jumlah siswa SMK lebih besar. Hal ini disebabkan animo masyarakat melanjutkan ke SMK lebih besar, seiring dengan kebijakan pemerintah Kabupaten Gunungkidul yang memperbanyak jumlah SMK dan mengurangi jumlah SMA dengan harapan bahwa akan lebih banyak diciptakan tenaga kerja terampil yang siap kerja setelah lulus SMK seandainya terpaksa tidak dapat melanjutkan ke Perguruan Tinggi. Selain itu, juga dilakukan program perbaikan infrastruktur pendidikan dan peningkatan kualitas tenaga pendidik

Dari ketiga jenis sekolah yang ada, jumlah ruang kelas paling besar memiliki kondisi baik adalah SMK, sebanyak 348 ruang, sedangkan ruang kelas yang memiliki kondisi rusak berat terdapat pada SMA sebanyak 4 ruang. Melihat kondisi yang rusak berat ini, selayaknya jika

pada sekolah tersebut diprioritaskan untuk memperoleh bantuan rehabilitasi terlebih dahulu dibandingkan dengan yang lain.

Selanjutnya, jika dilihat guru yang layak mengajar, ternyata paling banyak di SMA sebanyak 87,10 persen dan yang terkecil di MA yaitu sebanyak 47,83 persen. Bila dilihat fasilitas sekolah yang seharusnya ada, ternyata semua fasilitas yang ada dimiliki oleh SMA, MA atau SMK. Perpustakaan, lapangan olahraga, UKS terdapat di tiga sekolah, sedangkan bengkel dan ruang praktek hanya di SMK. Kondisi sekolah yang tidak memiliki fasilitas tersebut hendaknya menjadi prioritas dalam pembangunan fasilitas tersebut.

Berdasarkan APK yang ada, ternyata APK tertinggi terdapat di tingkat SD/MI yaitu 100,08 persen dan yang terendah di tingkat SM/MA yaitu 59,46 persen (Tabel 7). Tingginya APK adalah akibat banyaknya siswa usia di luar usia sekolah yang berada dijenjang tersebut. Bila dilihat perjenis kelamin, ternyata masih ada perbedaan jender dari APK pada tingkat SD/MI untuk laki-laki 106,07 dan perempuan 94,19 dibanding tingkat SMP/MTs laki-laki 101,44 dan perempuan 95,50. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa tingkat SD/MI mempunyai kinerja yang lebih baik dibanding dengan tingkat SMP/MTs dan tingkat SM. Di Kabupaten Gunungkidul anak yang bersekolah di tingkat SD/MI paling banyak dibandingkan dengan tingkat lainnya.

Tabel 7. Indikator Pemerataan Pendidikan Dasar dan Menengah
Tahun 2008/2009

No	Indikator	SD+MI	SMP+MTs	SM+MA
1	APK	100,08	98,44	59,46
	Laki-laki			62,55
	Perempuan			56,43
	Kota			
	Desa			
2	APM	88,69	76,65	42,36
3	Perbandingan Antar Jenjang	3,94	0,06	
4	Angka Melanjutkan	0	100,45	77,11
5	Tingkat Pelayanan Sekolah	108	63	85
6	Kepadatan Penduduk	43	22	11

Sumber: Dinas Pendidikan Kabupaten Gunungkidul

Sejalan dengan perbandingan antara sekolah di tingkat SMP dan SD yang cukup tinggi, maka angka melanjutkan ke tingkat SMP juga cukup tinggi yaitu 100,5. Dengan harapan bila jumlah tingkat SMP ditingkatkan maka angka melanjutkan juga akan meningkat. Sebaliknya angka melanjutkan ke tingkat SM lebih kecil yaitu 77,11 dengan melanjutkan ke tingkat SMP. Salah satu sebab rendahnya angka melanjutkan ini karena perbandingan sekolah tingkat SM dan SMP juga rendah. Kepadatan penduduk anak usia sekolah memang cukup besar, kondisi ini menunjukkan bahwa pembangunan pendidikan tidak dapat dipisahkan dengan kondisi daerah. Bila hanya dilihat dari segi pendidikan semata maka akan sulit dilakukan pemecahannya tanpa mengikutsertakan faktor di luar pendidikan yang mempengaruhi. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kepadatan penduduk usia sekolah memberi pengaruh terhadap pencapaian indikator pendidikan.

2. Upaya-upaya Pemerintah Pusat dan Pemerintah Kabupaten Gunungkidul Dalam Peningkatan Kualitas dan Kuantitas Pendidikan

a. Alokasi dana BOS tahun 2004-2009

Pada tahun 2005, Pemerintah Indonesia mengurangi subsidi bahan bakar minyak (BBM) dan merealokasikan sebagian dananya untuk program Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Bantuan Operasional Sekolah (BOS) merupakan pengembangan lebih lanjut dari program Jaring Pengaman Sosial (JPS) Bidang Pendidikan, yang dilaksanakan pemerintah pada kurun 1998-2003, dan Program Kompensasi Pengurangan Subsidi BBM yang dilaksanakan kurun 2003-2005. Program yang diberikan untuk sekolah-sekolah tingkat SD dan SMP ini dimaksudkan untuk mengurangi beban masyarakat, khususnya masyarakat miskin, dalam membiayai pendidikan setelah harga BBM meningkat.

Di Kabupaten Gunungkidul sendiri dana BOS dialokasikan berdasarkan jumlah murid. Sedangkan sistem pendataan yang dilaksanakan pada awal pelaksanaan program masih kurang baik, khususnya karena lemahnya sistem informasi pendidikan yang ada sebelumnya dan sempitnya waktu persiapan program sehingga tidak memungkinkan untuk dilakukannya pendataan secara memadai. Lemahnya proses pendataan ini menyebabkan terjadinya perbedaan antara data jumlah murid yang digunakan untuk menetapkan alokasi dengan jumlah murid yang sebenarnya. Walaupun demikian, fleksibilitas dan kewenangan yang diberikan kepada satker provinsi untuk menyesuaikan

besarnya alokasi dana untuk kabupaten/kota dan sekolah-sekolah di wilayah Kabupaten Gunungkidul ternyata sangat membantu pendistribusian dana secara lebih baik.

Tabel 8. Data Jumlah Dana BOS Tahun 2006-2009

No.	Program	Anggaran (APBD Kabupaten, APBD Provinsi, APBN) (Rp)	Keterangan
1	BOS SD	15.080.742.000	APBN 2007
2	BOS SMP	9.905.274.000	APBN 2007
3	BOS SD	14.841.982.000	APBN 2008
4	BOS SMP	9.964.746.000	APBN 2008
5	BOS SD	23.198.695.000	APBN 2009
6	BOS SMP	15.994.770.000	APBN 2009

Sumber Data: Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Gunungkidul

Pendataan masing-masing sekolah penerima BOS diserahkan kepada Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Daerah (DPPKKD) Gunungkidul, yang semua persyaratan dan verifikasi dilakukan Disdikpora. Sebagian besar alokasi dana BOS yang bersumber dari APBD tingkat kabupaten diberikan pada SD/MI dan SMP/MTs.

Beberapa kegiatan sekolah yang didanai oleh BOS, antara lain, pembiayaan seluruh kegiatan dalam penerimaan siswa baru, pembelian buku referensi untuk koleksi perpustakaan, pembiayaan pembelajaran remedial, olahraga, kesenian, karya ilmiah remaja, pembiayaan ulangan harian, ulangan umum, dan ujian sekolah.

b. Program beasiswa tahun 2004-2009

Untuk merealisasikan pelaksanaan pendidikan murah pada jenjang pendidikan wajar (wajib belajar) 9 tahun (Sekolah Dasar-sekolah menengah) dan untuk meningkatkan prestasi pendidikan di wilayah Kabupaten Gunungkidul maka Pemerintah Kabupaten Gunungkidul menganggarkan untuk program beasiswa bagi murid yang berprestasi/ berbakat. Tabel berikut, menunjukkan berapa jumlah beasiswa yang dialokasikan oleh Kabupaten Gunungkidul yang dianggarkan dalam APBD tahun 2006-2008

Tabel 9. Program Beasiswa di Kabupaten Gunungkidul dalam APBD

Tahun 2006-2008

Tahun	Keterangan	Jumlah (Rp)
2006	beasiswa SMA/SMK/MA	117.000.000,00
	retrivel SMA/SMK/MA	17.500.000.000,00
	beasiswa transisi SMP/MTS	-
	beasiswa prestasi SMP/MTs	31.500.000.000,00
	beasiswa bakat prestasi SD/MI	45.000.000.000,00
	TOTAL	105.700.000.000,00
2007	beasiswa SMA/SMK/MA	31.200.000.000,00
	retrivel SMA/SMK/MA	20.000.000.000,00
	beasiswa transisi SMP/MTS	60.000.000.000,00
	beasiswa prestasi SMP/MTs	31.500.000.000,00
	beasiswa bakat prestasi SD/MI	45.000.000.000,00
	TOTAL	187.700.000.000,00
2008	Penyediaan buku pelajaran bagi jenjang SD-SMP	250.000.000.000,00
	Pemberian beasiswa	125.030.400.000,00
	TOTAL	375.000.000.000,00

Sumber: Persatuan Warga Gunungkidul untuk Penanggulangan Kemiskinan (*gunungkidul's charter for poverty reduction*)

Bila dilihat dari tabel tersebut bahwa jumlah beasiswa dari tahun 2006, 2007, sampai tahun 2008 terus mengalami peningkatan menjadi total Rp. 375.000.000.000,00. Anggaran pada tahun 2008 lebih banyak dipergunakan untuk menyediakan buku pelajaran bagi SD-SMP daripada pemberian beasiswa. Pada tahun 2006 dan 2007 anggaran dipergunakan untuk beasiswa prestasi, beasiswa transisi, beasiswa bakat prestasi dan untuk program retrieval (beasiswa untuk siswa putus sekolah dan tidak melanjutkan atau belum pernah sekolah).

Program beasiswa ini hingga sekarang masih terus digalakkan mengingat masih banyaknya anak yang berprestasi/ berbakat, yang kurang mampu untuk mengakses pendidikan bahkan putus sekolah dikarenakan kendala ekonomi. Dengan adanya program beasiswa ini harapannya akan memberikan efek positif dari siswa yaitu akan timbul semangat berlomba-lomba untuk berprestasi dari tiap-tiap siswa sehingga sedikit banyak akan menyebabkan prestasi siswa secara umum akan naik.

c. Program bantuan pendidikan untuk rakyat miskin

Kabupaten Gunungkidul merupakan salah satu ikon daerah miskin di Indonesia. Pada dasawarsa 80'an, Gunungkidul terkenal dengan kekeringan dan bahan makanan gaplek (singkong kering yang dijemur). Selain itu, Gunungkidul pada era tersebut terkenal sebagai supplier buruh rumah tangga di ibukota Jakarta. Kondisi semacam

itulah yang menjadikan Gunungkidul dikenal sebagai daerah miskin.

Pembangunan pendidikan merupakan salah satu prioritas utama dalam agenda pembangunan nasional. Pembangunan pendidikan sangat penting karena perannya yang signifikan dalam mencapai kemajuan di berbagai bidang kehidupan: sosial, ekonomi, politik, dan budaya. Karena itu, pemerintah berkewajiban untuk memenuhi hak setiap warga negara dalam memperoleh layanan pendidikan guna meningkatkan kualitas hidup bangsa Indonesia sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945, yang mewajibkan pemerintah bertanggung jawab dalam mencerdaskan kehidupan bangsa dan menciptakan kesejahteraan umum. Semua warga negara Indonesia berhak mendapatkan pendidikan dan pengajaran tanpa terkecuali, baik "yang kaya" maupun "yang miskin" dan masyarakat perkotaan maupun pedesaan (terpencil). Kurang meratanya pendidikan di Indonesia terutama akses memperoleh pendidikan bagi masyarakat miskin dan terpencil menjadi suatu masalah klasik yang hingga kini belum ada langkah-langkah strategis dari pemerintah untuk menanganinya.

Untuk meningkatkan kemampuan masyarakat miskin menyekolahkan anaknya Pemerintah Kabupaten Gunungkidul menyediakan subsidi/ bantuan pendidikan murah dan beasiswa bagi siswa miskin. Dengan dianggarkan dana untuk orang miskin hasilnya bisa dilihat melalui indikator Angka Partisipasi Murni. Pada tahun 2004, untuk jenjang SD/ MI Angka Partisipasi Murni (APM) sebesar

88,63 %, sementara untuk jenjang SMP/MTs APM sebesar 72,10 %, dan APM untuk SMA/SMK/MA sebesar 34,68 %. Turunnya APM dari tiap level pendidikan formal tersebut mengisyaratkan cukup tingginya angka melanjutkan sekolah di Kabupaten Gunungkidul. Untuk meningkatkan APM yang berkelanjutan, maka Pemerintah Kabupaten Gunungkidul mengupayakan terus menaikkan anggaran pendidikan untuk rakyat miskin melalui berbagai program, diantaranya melalui Program Pendidikan Murah seperti yang terlihat pada Tabel 9.

Tabel 10. Data Laporan Program Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten Gunungkidul Tahun 2007-2009

No.	Program Kerja	Kegiatan	Anggaran (APBD Kabupaten, APBD Provinsi, APBN) (Rp)	Keterangan
1	Pendidikan Murah	BKM Sekolah Menengah	617.040.000	APBN 2007
		Beasiswa keluarga tidak mampu	156.000.000	APBD Prop. 2007
		Retrivel Sekolah Menengah	200.000.000	APBN 2007
		Pendidikan murah SD-SMP	7.800.000.000	APBD Prop. 2007
		Pendidikan murah SMP	4.300.000.000	APBN 2008
		Retrivel SMP Angkatan Awal	48.000.000	APBN 2008
		Retrivel SMP Angkatan Lanjut	14.000.000	APBD Prop. 2008
		Beasiswa SMP Terbuka	181.800.000	APBD Prop. 2008
		BSM (Beasiswa Siswa Miskin) SMP	715.400.000	APBD Prop. 2008
		BKM SM	303.120.000	APBD Prop. 2008
		RAPUS (Rawan Putus Sekolah) SM	147.420.000	APBD Prop. 2008
		Beasiswa miskin SD	807.120.000	APBD Prop. 2008
		Pendidikan Murah SD	3.460.005.000	APBN 2009
		Pendidikan Murah SMP	3.068.550.000	APBN 2009
		Pendidikan Murah SM	2.789.700.000	APBN 2009
		Beasiswa Miskin SD	1.764.000.000	APBD Prop. 2009

Sumber Data: Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Gunungkidul

Mulai tahun 2008, Pemkab Gunungkidul merealisasikan pendidikan gratis bagi siswa dari keluarga miskin (Gakin). Dalam merealisasikannya Dinas Pendidikan mengajukan anggaran hampir Rp 12 miliar, yang dananya diambilkan dari pengalihan pengadaan buku. Anggaran itu diberikan kepada siswa miskin di seluruh Gunungkidul mulai SD, SMP, SMA, dan SMK baik negeri maupun swasta. Dari seluruh jumlah siswa yang ada di Gunungkidul dana Rp 12 miliar ini mampu meng-cover 65 persen siswa dari keluarga miskin. Untuk siswa SD setiap siswa miskin diberi Rp 90 ribu/tahun, SMP Rp 180 ribu/tahun, dan SMU/SMK sebesar Rp 300 ribu/tahun. Jumlah siswa SD se Kabupaten Gunungkidul sekitar 66 ribu siswa, sebanyak 43 ribu siswa yang mendapat bantuan ini. Sedangkan untuk SMP berjumlah 33 ribu siswa, maka yang mendapat sekitar 21 ribu siswa. Sedangkan untuk SMA/SMK mendapat kuota 13 ribu siswa dari total siswa sebanyak 19 ribu siswa.

d. Pembangunan sarana dan prasarana pendidikan dasar dan menengah di Kabupaten Gunungkidul tahun 2004-2009

Persyaratan minimal tentang sarana (perabot, peralatan pendidikan, media pendidikan, buku, dan sumber belajar lainnya, BHP) dan prasarana (ruang kelas, ruang pimpinan satuan pendidikan, ruang pendidik, ruang tata usaha, ruang perpustakaan, ruang laboratorium, ruang bengkel kerja, ruang unit produksi, ruang kantin,

instalasi daya dan jasa, tempat berolahraga, tempat beribadah, tempat bermain, tempat berkreasi.

Sarana gedung Sekolah Dasar dan sekolah menengah dari sejak tahun 2004 s/d. 2009, telah mendapatkan alokasi dana yang cukup besar dan pembangunan ruang kelas sekolah juga terus dilakukan. Di samping adanya renovasi/ perbaikan terhadap gedung sekolah lama, juga ada pembangunan gedung baru untuk perluasan sekolah. Tetapi masalah dana perbaikan gedung dirasakan masih kurang untuk perbaikan gedung-gedung sekolah lama yang berusia 15 tahun ke atas semakin banyak dan memerlukan perbaikan.⁹⁸

Jumlah tenaga guru dan tenaga honorer, guru GTT dan PT juga terus meningkat. Tetapi dalam hal pengangkatan guru sangat terbatas karena kekurangan dana, sehingga penambahan guru PNS kurang yang berarti bahwa guru yang telah selesai masa tugas lebih banyak dari pada penerimaan tenaga guru baru.

Dengan adanya Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 2008 dan Peraturan Pemerintah No. 43 tenaga guru PTT, GTT dari sekolah negeri mulai diangkat melalui seleksi penerimaan PNS tahun 2007, 2008, dan 2009. Sedangkan jumlah murid SD dan sekolah menengah semakin banyak yang dikarenakan kesadaran masyarakat mengenai pendidikan sangat penting bagi anak-anak. Dengan adanya regrouping SD tidak berarti murid semakin sedikit tetapi dikarenakan adanya

⁹⁸ Wawancara dengan Bpk. Drs. Kasiyo, MM selaku Kepala Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Gunungkidul pada tanggal 8 September 2010

Keluarga Berencana yang berhasil dan adanya sekolah baru yang kurang memperhatikan kondisi sekolah yang telah ada.

Untuk memperjelas hal-hal di atas dapat dilihat pada data statistik Kabupaten Gunungkidul (BPS), sebagai berikut:

Tabel 11. Jumlah Sekolah, Kelas, Guru dan Rasio Murid terhadap Guru Sekolah Dasar menurut Kecamatan di Kabupaten Gunungkidul Tahun 2008/2009

No.	Kecamatan	Sekolah	Kelas	Murid	Guru	Rata-rata per Sekolah		Rasio Murid terhadap Guru
						Murid	Guru	
1	Panggung	20	127	2.325	234	116	12	10
2	Purwosari	13	83	1.776	152	137	12	12
3	Paliyan	14	103	1.926	165	138	12	12
4	Saptosari	18	131	2.911	197	162	11	15
5	Tepus	21	134	2.214	196	105	9	11
6	Tanjungsari	15	91	1.718	135	115	9	13
7	Rongkop	22	136	1.979	204	90	9	10
8	Girisubo	17	102	1.798	145	106	9	12
9	Semanu	31	210	4.123	323	133	10	13
10	Ponjong	35	216	4.303	334	123	10	13
11	Karangmojo	37	233	3.999	365	108	10	11
12	Wonosari	34	264	5.945	426	175	13	14
13	Playen	34	202	3.454	371	102	11	9
14	Patuk	24	148	2.857	227	119	9	13
15	Gedangsari	25	160	3.334	235	133	9	14
16	Nglipar	22	132	2.263	210	103	10	11
17	Ngawen	20	124	2.324	188	116	9	12
18	Semin	34	211	3.868	312	114	9	12
Jumlah	2008/2009	436	2.807	53.117	4.419	122	10	12
	2007/2008	441	2.782	53.981	1.238	112	10	13
	2006/2007	445	2.821	55.042	4.068	124	9	14
	2005/2006	447	2.802	56.158	3.825	126	9	15
	2004/2005	448	2.534	57.110	3.785	128	10	16

Sumber: Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Gunungkidul

Secara umum, jumlah kelas dan murid di tingkat

Sekolah Dasar di Kabupaten Gunungkidul hingga tahun ajaran

2008/2009 mengalami penurunan. Hal ini dikarenakan laju pertumbuhan penduduk semakin menurun sehingga jumlah murid sekolah juga mengalami penurunan, demikian halnya dengan rasio guru terhadap siswapun ikut menurun. Rata-rata, rasio guru-murid juga mengalami penurunan dari tahun ke tahun menjadi 12 yang artinya 1:12. Kondisi ini masih ideal dan menunjukkan cukupnya guru di SD, karena rasio standarnya yaitu 1:20.

Tabel 12. Jumlah Sekolah, Kelas, Guru dan Rasio Murid terhadap Guru SLTP menurut Kecamatan di Kabupaten Gunungkidul Tahun 2008/2009

No.	Kecamatan	Sekolah	Kelas	Murid	Guru	Rata-rata per Sekolah		Rasio Murid terhadap Guru
						Murid	Guru	
1	Panggung	5	37	1.189	83	238	17	14
2	Purwosari	2	15	442	39	221	20	11
3	Paliyan	2	25	905	61	453	31	15
4	Saptosari	3	27	994	64	331	21	16
5	Tepus	3	28	928	64	309	21	15
6	Tanjungsari	2	18	490	47	245	24	10
7	Rongkop	1	9	345	21	345	21	16
8	Girisubo	3	23	709	46	236	15	15
9	Semanu	3	33	1.125	68	375	23	17
10	Ponjong	4	42	1.456	109	364	27	13
11	Karangmojo	3	45	1.452	113	484	38	13
12	Wonosari	4	65	2.397	144	599	36	17
13	Playen	4	51	1.711	150	428	38	11
14	Patuk	5	43	1.296	124	259	25	10
15	Gedangsari	3	39	1.387	79	462	26	18
16	Nglipar	4	26	912	66	228	17	14
17	Ngawen	4	44	1.490	97	373	24	15
18	Semin	4	39	1.286	80	322	20	16
Jumlah	2008/2009	59	609	20.514	1.455	348	25	14
	2007/2008	53	576	20.007	1.453	377	27	14
	2006/2007	53	551	19.702	1.465	372	28	13
	2005/2006	52	536	18.599	1.434	358	28	13
	2004/2005	50	525	19.651	1.408	383	27	13

Sumber: Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Gunungkidul

Tabel 13. Jumlah Sekolah, Kelas, Guru dan Rasio Murid terhadap Guru SMU menurut Kecamatan di Kabupaten Gunungkidul Tahun 2008/2009

No.	Kecamatan	Sekolah	Kelas	Murid	Guru	Rata-rata per Sekolah		Rasio Murid terhadap Guru
						Murid	Guru	
1	Panggang	1	9	195	28	195	28	7
2	Purwosari	-	-	-	-	-	-	-
3	Paliyan	-	-	-	-	-	-	-
4	Saptosari	-	-	-	-	-	-	-
5	Tepus	-	-	-	-	-	-	-
6	Tanjungsari	1	8	193	33	193	33	6
7	Rongkop	1	10	303	31	303	31	10
8	Girisubo	-	-	-	-	-	-	-
9	Semanu	3	21	670	48	223	16	14
10	Ponjong	-	-	-	-	-	-	-
11	Karangmojo	1	18	639	68	639	68	9
12	Wonosari	2	38	1.283	123	642	62	10
13	Playen	2	28	795	83	398	42	10
14	Patuk	1	12	339	46	339	46	7
15	Gedangsari	-	-	-	-	-	-	-
16	Nglipar	-	-	-	-	-	-	-
17	Ngawen	-	-	-	-	-	-	-
18	Semin	1	18	636	66	636	66	10
Jumlah	2008/2009	11	152	4.683	515	405	46	9
	2007/2008	12	148	4.568	511	381	43	9
	2006/2007	12	147	4.730	495	394	41	10
	2005/2006	12	153	4.670	494	389	41	9
	2004/2005	12	154	4.770	496	384	41	9

Sumber: Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Gunungkidul

Pada Tabel 13 di atas terlihat bahwa pendidikan pada jenjang menengah atau SMU belum merata, gedung sekolah, kelas, murid, dan guru tidak terdapat di beberapa kecamatan di Kabupaten Gunungkidul seperti Kecamatan Purwosari, Paliyan, Saptosari, Tepus, Ponjong, Gedangsari, Nglipar, dan Ngawen. Karena pada daerah-daerah tersebut siswa lulusan SMP tidak melanjutkan ke jenjang SMU cukup tinggi. Sebagian besar penduduk pada daerah-daerah tersebut tergolong miskin, sehingga anak-anak yang

berasal dari keluarga tidak mampu dan kekurangan dana untuk menyekolahkan anaknya ke jenjang SMU. Daerah-daerah tersebut juga berada dalam daerah yang relatif jauh dari pusat aktivitas perekonomian dan pemerintahan yang terpusat di Wonosari (Ibukota Kabupaten).

Berdasarkan data-data di atas dari tingkat SD, SMP, dan SMU ternyata rasio murid per sekolah pada tahun 2008/2009 terpadat pada jenjang SMU dengan angka 405 dan terjarang terdapat pada tingkat SD dengan 122. Hal ini menunjukkan bahwa sekolah di daerah ini sangat heterogen. Rasio murid per guru bervariasi dengan rasio terbesar terdapat pada tingkat SMP sebesar 14 pada tahun 2008/2009 dan terendah terdapat pada tingkat SMU yaitu 9 pada tahun 2008/2009. Besarnya rasio murid per guru ini menunjukkan kurangnya guru di tingkat tersebut.

C. ASPEK-ASPEK YANG MENJADI KENDALA/HAMBATAN DALAM PEMENUHAN HAK PENDIDIKAN DASAR DAN MENENGAH DI KABUPATEN GUNUNGKIDUL

Masalah dan kendala/hambatan dalam pemenuhan hak pendidikan dasar dan menengah di Kabupaten Gunungkidul cukup beragam yang meliputi fisik, sosial budaya, dan ekonomi. Untuk lokasi pendidikan sekolah kurang merata dan terlalu banyak didirikan dipusat-pusat perkotaan sementara wilayahnya luas dan pedesaan sehingga terjadi regruping atau penggabungan sekolah yang dikarenakan kekurangan murid, ada sekolah

yang didirikan terlalu dekat serta adanya keberhasilan dari program Keluarga Berencana (KB).

Dalam bidang transportasi masih adanya siswa yang harus berjalan kaki menuju sekolah. Di Kabupaten Gunungkidul masih terdapat sekolah yang lokasinya di atas puncak pegunungan, sehingga transportasi hanya dilakukan dengan jalan kaki lebih dari satu jam dari kota kecamatan. Untuk sarana fisik lainnya misalnya, masih adanya sekolah yang gedungnya rusak, kepemilikan dan penggunaan media belajar rendah, buku perpustakaan tidak lengkap. Sementara laboratorium tidak standar, pemakaian teknologi informasi tidak memadai dan sebagainya.

Keadaan guru di Kabupaten Gunungkidul juga amat memprihatinkan. Kebanyakan guru belum memiliki profesionalisme yang memadai untuk menjalankan tugasnya sebagaimana disebut dalam pasal 39 UU No 20/2003 yaitu merencanakan pembelajaran, melaksanakan pembelajaran, menilai hasil pembelajaran, melakukan pembimbingan, melakukan pelatihan, melakukan penelitian dan melakukan pengabdian masyarakat. Walaupun guru dan pengajar bukan satu-satunya faktor penentu keberhasilan pendidikan tetapi, pengajaran merupakan titik sentral pendidikan dan kualifikasi, sebagai cermin kualitas, tenaga pengajar memberikan andil sangat besar pada kualitas pendidikan yang menjadi tanggung jawabnya. Kualitas guru dan pengajar yang rendah juga dipengaruhi oleh masih rendahnya tingkat kesejahteraan guru.

Semakin mahalny biaya sekolah juga menjadi kendala dalam memenuhi hak pendidikan dasar dan menengah di Kabupaten Gunungkidul. Mahalnya biaya pendidikan dari Taman Kanak-Kanak (TK) hingga Perguruan Tinggi (PT) yang harus dikeluarkan masyarakat untuk mengenyam bangku pendidikan membuat masyarakat miskin tidak memiliki pilihan lain kecuali tidak bersekolah. Serta adanya anggapan bahwa sekolah dan tidak melanjutkan bagi orang miskin cukup bisa membaca dan menulis, yang terpenting bisa kerja baik untuk menyambung hidupnya, maka sistem tumpang sari yaitu unsur ketrampilan amat dibutuhkan sebagai ketrampilan hidup. Makin mahalny biaya pendidikan sekarang ini juga tidak lepas dari kebijakan pemerintah yang menerapkan MBS (Manajemen Berbasis Sekolah). MBS di Indonesia pada realitanya lebih dimaknai sebagai upaya untuk melakukan mobilisasi dana. Karena itu, Komite Sekolah/Dewan Pendidikan yang merupakan organ MBS selalu disyaratkan adanya unsur pengusaha. Asumsinya, pengusaha memiliki akses atas modal yang lebih luas. Hasilnya, setelah Komite Sekolah terbentuk, segala pungutan uang selalu berkedok, "sesuai keputusan Komite Sekolah". Namun, pada tingkat implementasinya, ia tidak transparan, karena yang dipilih menjadi pengurus dan anggota Komite Sekolah adalah orang-orang dekat dengan Kepala Sekolah. Akibatnya, Komite Sekolah hanya menjadi legitimator kebijakan Kepala Sekolah, dan MBS pun hanya menjadi legitimasi dari pelepasan tanggung jawab negara terhadap permasalahan pendidikan rakyatnya.

Selain kendala/ hambatan di atas, masyarakat di Kabupaten Gunungkidul kebanyakan masih suka merantau atau bekerja di luar daerah terutama ke kota-kota besar, seperti Jakarta, Bandung, Surabaya, dan sebagainya. Anak usia sekolah biasanya setelah/ sebelum lulus sekolah terutama SD diajak orang tuanya untuk merantau dan bekerja ke kota-kota besar. Selain itu di Kabupaten Gunungkidul juga tingkat perceraianya tertinggi dibandingkan dengan wilayah-wilayah lain di DIY, sehingga anak usia sekolah menjadi terganggu dan bahkan terlantar dan akhirnya tidak bisa melanjutkan sekolah/ putus sekolah.

Kendala eksternal yaitu globalisasi informasi dan perdagangan, sehingga anak-anak ingin memiliki HP dan motor padahal masih berusia dibawah 17 tahun, sehingga mengganggu murid/ guru belajar. Dan adanya 12 stasiun TV yang acaranya 24 jam yang acaranya banyak kurang mendidik. Kendala utama lainnya adalah minat membaca anak didik dan guru masih sangat rendah, ini menjadikan sebagai hal yang merisaukan bagi kita semua.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Kebijakan Pemerintah Kabupaten Gunungkidul dalam pemenuhan hak pendidikan dasar dan menengah tahun 2004-2009 adalah sebagai berikut:
 - a. Perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan anggota masyarakat pada tingkat Sekolah Dasar dan menengah, dengan memberikan berbagai bantuan baik berupa BOS, beasiswa kepada siswa tidak mampu yang berprestasi, serta beasiswa kepada siswa dari keluarga miskin.
 - b. Meningkatkan mutu dan relevansi pendidikan, yaitu dengan menyusun kurikulum yang berbasis kompetensi dasar sesuai dengan kebutuhan, meningkatkan kemampuan akademik dan profesionalisme serta menjamin kesejahteraan tenaga kependidikan
 - c. Pemantapan pengelolaan manajemen sekolah, dengan pemenuhan standar kualifikasi dan standar kompetensi bagi sekolah dan tenaga administrasi sekolah di jenjang pendidikan dasar dan menengah.
 - d. Sebagai tindak lanjut dari kebijakan tersebut, di Kabupaten Gunungkidul terdapat Perda No. 8 Tahun 2008 tentang Uraian Tugas Dinas Pendidikan,
-

Pemuda dan Olahraga, dan Bupati Gunungkidul telah mengeluarkan sejumlah Surat Keputusan Bupati dalam rangka mendukung kebijakan umum tersebut.

2. Pelaksanaan pemenuhan hak pendidikan dasar dan menengah di Kabupaten Gunungkidul tahun 2004-2009 secara umum dalam pemenuhan hak pendidikan dasar dan menengah dari tahun ke tahun telah terjadi peningkatan yang cukup signifikan. Dengan adanya berbagai bantuan dari pemerintah daerah baik berupa beasiswa dan BOS maka angka putus sekolah juga semakin berkurang. Demikian juga dengan adanya kegiatan pembangunan atau rehabilitasi gedung sekolah, maka kegiatan belajar mengajar dapat berjalan dengan baik. Disamping itu sekalipun belum tuntas, dengan adanya kebijakan program pendidikan murah dan sekolah gratis, maka Angka Partisipasi Murni (APM) terus menurun yang mengisyaratkan cukup tingginya angka melanjutkan sekolah di Kabupaten Gunungkidul. Untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas pendidikan Pemerintah Kabupaten Gunungkidul telah melakukan upaya-upaya, sebagai berikut:

- a. Alokasi dana BOS tahun 2004-2009, yang dimaksudkan untuk mengurangi beban masyarakat miskin dalam membiayai pendidikan setelah kenaikan harga BBM, yang dari tahun ke tahun mengalami kenaikan. Dana ini dipergunakan untuk pembiayaan seluruh kegiatan dalam penerimaan siswa baru, pembelian buku-buku perpustakaan, pembiayaan pembelajaran

remedial, olahraga, kesenian, karya ilmiah, ulangan harian/ umum, dan ujian sekolah.

- b. Program beasiswa tahun 2004-2009, dimaksudkan untuk merealisasikan pendidikan murah dan untuk meningkatkan prestasi pendidikan bagi murid yang berbakat/ berprestasi. Juga adanya beasiswa untuk siswa putus sekolah dan tidak melanjutkan atau belum pernah sekolah, dan beasiswa transisi. Hingga sekarang program ini masih terus digalakan mengingat masih banyaknya anak berprestasi yang kurang mampu.
 - c. Program bantuan pendidikan untuk rakyat miskin, yang dimaksudkan untuk merealisasikan pendidikan gratis, pemerataan pendidikan dan meningkatkan rakyat miskin menyekolahkan anaknya, dengan menyediakan subsidi/ bantuan pendidikan murah dan beasiswa bagi siswa miskin.
 - d. Pembangunan sarana dan prasarana pendidikan, yaitu dengan renovasi terhadap gedung-gedung sekolah lama, membangun gedung baru, meningkatkan mutu dan kesejahteraan guru.
3. Faktor-faktor penghambat dalam pemenuhan hak pendidikan dasar dan menengah di Kabupaten Gunungkidul adalah sebagai berikut:
- a. Kurang meratanya lokasi pendidikan sekolah di Kabupaten Gunungkidul, sehingga terjadi penggabungan sekolah di wilayah pedesaan.

- b. Masih banyaknya gedung-gedung sekolah yang rusak, fasilitas-fasilitas dan peralatan sekolah yang tidak sesuai.
- c. Kurangnya transportasi umum yang menjangkau daerah-daerah terpencil dan pegunungan.
- d. Kebanyakan guru belum memiliki profesionalisme yang memadai untuk menjalankan tugasnya.
- e. Semakin mahal biaya sekolah sehingga banyak murid yang tidak bisa melanjutkan sekolah.

B. Saran

1. Pemerintah Daerah Kabupaten Gunungkidul sebagai pengambil kebijakan pendidikan, sudah sepatutnya menanggung biaya minimal pendidikan yang diperlukan anak usia sekolah tingkat dasar dan menengah yang diberikan secara individual kepada siswa. Dan dana yang diperoleh dari masyarakat dapat digunakan untuk membiayai kegiatan sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat.
2. Kebijakan pendidikan perlu mendengarkan aspirasi dari 3 pihak/ stikholder yaitu Komite Sekolah, siswa dan masyarakat, sehingga akan diterima program-programnya.
3. Pemerintah hendaknya memberikan perhatian lebih khusus bagi anak usia sekolah dari keluarga miskin, masyarakat terpencil, dan kumuh dengan memberikan beasiswa pendidikan kepada mereka atau sekolah gratis.

4. Perlu adanya pengawasan pelaksanaan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan, baik pengawasan internal (pengawasan inspektorat dan pemilik sekolah) dan eksternal (Komite Sekolah). Seperti pengawasan terhadap dana BOS, beasiswa, dan dana-dana yang diperutukan dalam pemenuhan atau pemerataan pendidikan dasar dan menengah di Kabupaten Gunungkidul.
5. Kebijakan pendidikan terus perlu disempurnakan melalui evaluasi terus-menerus setiap tahun dan diperbaiki bila perlu.
6. Kebijakan pendidikan hendaknya mempertimbangkan kondisi ekonomi masyarakat Gunungkidul, sehingga alih fungsi sekolah SMA ke SMK hal yang tepat dalam menanggulangi pengangguran.
7. Sebaiknya pencairan dana BOS tahun 2010 bisa lebih awal.
8. Regruping hal yang perlu bagi siswa yang kurang 100 siswa yang kurang untuk 1 sekolah SD, tetapi tidak tepat untuk SD terpencil diregruping karena muridnya akan tidak bersekolah di SD baru yang amat jauh dari rumahnya.
9. Pengalihan anggaran bantuan buku suatu hal yang seharusnya tidak dilakukan karena akan rawan korupsi buku.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- _____, "Perubahan UUD 1945", Forum Keadilan, No. 30, 31 Oktober 1999.
- _____, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2002.
- _____, Materi Kuliah Program Magister Hukum (S2) Ilmu Hukum UII, 17 Juni 2005.
- _____, *Politik Ketatanegaraan Indonesia, Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.
- A. Masyhur Effendi, *Perkembangan Dimensi Hak Asasi Manusia (HAM) dan Proses Dinamika Penyusunan Hukum Hak Asasi Manusia (Hak HAM)*.
- Abdoerraof, *Al Qur'an dan Ilmu Hukum*, Cetakan ke 2 Bulan Bintang, Jakarta, 1986.
- Abdurrahman, *Ilmu Hukum Teori Hukum dan Ilmu Perundang-undangan*, Cetakan I Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.
- Ace Suryadi & HAR Tilaar Mse Ed, *Analisis Kebijakan Pendidikan Suatu Pengantar*, PT Remaja, Bandung cet ke I, 1999.
- Afzafur Rahman, *Al Qur'an Sumber Ilmu Pengetahuan*, Cetakan I Rineka Cipta.1992.
- B. Hestu Ciptohandoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan & Hak Asasi Manusia*, Universitas Artma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2003.
- Bagir Manan, *Pelaksanaan Demokrasi Pancasila dalam PJP II, Lokakarya Pancasila*, Unpad, Bandung, 1994
- Bai Dlowi Syamsuri, *Riwayat Ringkas 25 Rasul*, cet ke 5, Apollo, Surabaya.1995.
- Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1993.
- Departemen Pendidikan Nasional, *Buku Panduan Bantuan Operasional Sekolah Dalam Rangka Wajib Belajar 9 Tahun*, Direktorat Jendral Menejemen Pendidikan Dasar dan Menengah Departemen pendidikan Nasional, Jakarta, 2006.
- Dinas Pendidikan Prop. DIY, *Data dan Informasi Pendidikan Tahun 2007/2008*, Prop. DIY, Yogyakarta.2008.
- Faisal H. Basri, "Tantangan dan Peluang Otonomi Daerah", Makalah disampaikan pada *Dialog Nasional Menyongsong Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Universitas Brawijaya, Malang, 27-28 Juli 2000.

- Harsono Suwardi dkk, *Politik Demokrasi dan Manajemen Komunikasi*, Galang Press Yogyakarta, 2002.
- Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002.
- Jumly Asshiddiqie, *Pengorganisasian Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif*, Artikel-Jurnal Keadilan, 2002.
- Khoirudin, *Sketsa Kebijakan Desentralisasi di Indonesia-Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah*, Averroes Press, Cetakan I, Malang, 2005.
- Lance Castles, *Pemilu 2004, Dalam Konteks Komparatif & Historis*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004.
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan Pertama, Nusa Media, PO Box 137 Ujungberung, Bandung, 2009.
- Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, cet ke 3, Kencana Jakarta, 2007.
- Philip Alston, Franz Magnis Suseno, *Hukum Hak Asasi Manusia*, cet ke 1, Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia Yogyakarta. 2008
- Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Syaukani, Hr., Afan Gaffar., M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah, Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.

Aturan Dasar Dan Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang Nomor 39/ Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Website:

Kacung Marjan, "Wajah Demokrasi Kita", <http://www.republika>, 23 Januari 1999.

INDEKS/ISTILAH

A

- ABA : Aisyiyah Bustanul Athfal
- ABG : Anak Baru Gede
- ABK : Anak Berkemampuan Khusus
- ABK : Anak Bakat Kemampuan, Anak Berbasis Kompetensi. Anak Buah Kapal.
- ABRI : Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
- ABS : Asal Bapak Suka
Laporan yang kurang transparan dan akuntabel tidak baik ABS
- ABT : Anggaran Belanja Tambahan
- APBD : Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (ada PAD)
- APBN : Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
- APK : Angka Partisipasi Kasar
- APLB : Ahli Pendidikan Luar Biasa
- APM : Angka Partisipasi Murni
- APMD : Akademi Pembangunan Masyarakat
- Arsiparis : Fungsional/ Profesional Pada Kearsipan
- ASI : Air Susu Ibu
- Askeskin : Asuransi Kesehatan Masyarakat Miskin
- Aspal : Asli Tapi Palsu (Ijasah)
- ATK : Alat Tulis Kantor
(Buku, Pulpen, Komputer, dsb)
- AUD : Anak Usia Dini (1-3 tahun)

Avokat	: Jabatan profesi seorang ahli hukum di bidang avokasi
AW	: Alokasi Waktu
AWB	: Alokasi Waktu Mengajar
B	
B2TK	: Bimbingan Belajar dan Karir
Bag. TU	: Bagian Tata Usaha
Balitbang Depdiknas	: Badan Penelitian dan Pengembangan Audit adalah pengawas keuangan yang dilakukan oleh auditor ataupengawas keuangan fungsional perofesional
BAPEDA	: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
Bawasda	: Badan pengawas Daerah (Inspektorat Daerah) ada ombudsman : pengawas publik
BAZIS	: Badan Amil Zakat Infak dan Sodakoh (Depag)
BB	: Buku Bacaan
BBC	: Broad Based Curriculum (Kurikulum berbasis luas, mendasar, kuat serta fleksibel)
BBM	: Bahan Bakar Minyak
BE	: Buku Elektronik, lewat internet (Web Side, Situs-situs, Informasi)
Bebas 3B	: Buta Baca Buta Tulis Buta Angka
Bermutu	: Berkwalitas = berstandar = bersertifikasi = ISO
Bid Bigram	: Bidang Bina Program (Perencanaan)
Bid Dik Menjur	: Bidang Pendidikan Menengah dan Kejuruan
Bid Dikmen	: Bidang Pendidikan Menengah (SMA, SMK)
Bid Dikti	: Bidang Pendidikan Tinggi (PT/PTS)
Bid PLB dan Diknas	: Bidang Pendidikan Luar Biasa dan Pendidikan Dasar (ALB, SD, SMP, SMA)

Bid PLS	: Bidang Pendidikan Luar Sekolah
BKM	: Badan Khusus Murid
BKM	: Bantuan Khusus Murid
BKU	: Bidang Kuliah Umum
BLKI	: Badan Latihan Kerja Indonesia
BLPT	: Balai Latihan Pendidikan Teknik
BLT	: Bantuan Langsung Tunai
BLU	: Badan Layanan Umum (Pelayanan Publik Servis)
BOMM	: Bantuan Operasional Manajemen Mutu (2001)
BOP	: Biaya Operasional Pendidikan
BOS	: Biaya Operasional Sekolah
	Ada BOS dari Pusat dari Daerah TK I, TK II Kota dan BOS dari masyarakat mampu. BOS dimulai sejak 2005
BOS	: Bantuan Operasional Sekolah, ada 2 : BOS investasi dan BOS pakai habis
BOS	: Bantuan Operasional Sekolah (Tahun 2005)
BOS TK O	: BOS Tingkat Kota (Ada Program BOS)
BP	: Buku Penunjang
BP3TK	: Badan Peran serta Pengembangan Pendidikan Taman Kanak-kanak (dari Kepala, Guru, Karyawan, Wali Murid, Tokoh Masyarakat)
Bperjakat	: Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (TIM)
BPK	: Badan Pemeriksa Keuangan
BPK	: Badan Pendidikan Kabupaten
BPKB	: Balai Pengembangan Kegiatan Belajar
BPKM	: Biaya Personil Kelebihan Mengajar

BPKP	:	Badan Pengawas Keuangan
BPP	:	Buku Pedoman Penilaian
BPPO	:	Balai Pembinaan Pemuda dan Olahraga
BPS	:	Badan Pusat Statistik
BPUPKI	:	Badan Persiapan Usaha-usaha Perwujudan Kemerdekaan Indonesia
BPY	:	Buku Pintar Yuniior (Senior)
BS	:	Beasiswa ---- Kemiskinan ---- Prestasi Bisa dari Pemerintah Bisa dari Swasta
BSNP	:	Badan Standarisasi Nasional Pendidikan. PP No. 19/ 2005
BSP	:	Biaya Satuan Pendidikan (SD) tiap siswa per tahun Rp. 257.000 Ada 2 macam BSP Pakai Habis (Kapur, Buku) dan BSP Investasi yang lama rusak seperti Perpustakaan Laboratorium, dll
BSP	:	Bantuan Satuan Pendidikan (Tiap siswa per tahun)
BTKP	:	Balai Teknologi Komunikasi Pendidikan
BU	:	Budi Utomo (20 Mei 1908)
C		
Cawu	:	Catur Wulan (4 bulan = 80 hari belajar efektif) Ada kelas sore dan kelas pagi bila perlu = pesantren
CBSA	:	Cara Belajar Siswa Aktif
CITA	:	Cinta Tanah Air
CTL	:	Comperatif Total Learning
D		
D I, II, III, IV	:	Diploma I, II, III, IV

DAK	:	Dana Alokasi Khusus
DANA DEKON	:	Dari Dekonsentrasi dari Pusat
Dana Taktis	:	Dana yang sewaktu-waktu dibutuhkan secara mendadak disebut dana TF (Track Fund)
Darma Wanita	:	Istri-istri dari PNS
DAS	:	Daerah Aliran Sungai
DASK	:	Daftar Alokasi Satuan Kinerja
DAU	:	Dana Alokasi Umum
Depag	:	Departemen Agama
DF	:	Dagri dan Formal (Non Dagri)
DG	:	Dewan Guru
DI	:	Data dan Informasi
Dikdasmen	:	Pendidikan Dasar dan Menengah
Dimenjar	:	Pendidikan Kejuruan
Dimenum	:	Pendidikan Umum
DIPA	:	Daftar Isian Proyek dan Anggaran
Diverifikasi	:	Diketahui untuk kejelasannya dan penelitiannya agar tidak ada yang salah di kemudian hari/keuangan
DK	:	Dokter Kecil (Sekolah)
DKK	:	Dan Kawan-Kawan
DNT	:	Daftar Nominatif Tetap (siswa juara)
DP BOS	:	Daftar Penerima BOS
DPA	:	Daftar Pengelolaan Anggaran
DPR	:	Dewan Perwakilan Rakyat
DR	:	Doktor

Dr	:	Dokter
Drs.	:	Dokterandes
DS	:	Daftar Sekolah
DS	:	Dana Sosial
DSK	:	Daya Serap Kurikulum
DT	:	Donatur Tetap
DUHAM	:	Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia
E		
EBTANAS	:	Evaluasi Belajar Tingkat Nasional
F		
FE	:	Faktor External
FKIP	:	Fakultas Keguruan Ilmu Pendidikan
FKu	:	Fungsi Keuangan
Forum Rektor	:	Koordinasi Rektor
G		
Gakin	:	Keluarga Miskin
GB PP	:	Garis-garis Besar Program & Pelatihan
GBK	:	Guru Bantu Kelas
GBP/K	:	Guru Bimbingan Penyuluhan (Penasehat Konseling)
GDN	:	Gerakan Disiplin Nasional
Gepeng	:	Gelandangan dan Pengemis
Gizi	:	Sangat mempengaruhi kesehatan, kecerdasan. Kekurangan gizi dapat menyebabkan busung lapar dan kearah penurunan kecerdasan.
GN-OTA	:	Gerakan Orang Tua Aneh

H

HAM : Hak Asasi Manusia. Hak asasi yang telah dimiliki manusia dari sejak ia lahir. Ada Hak Ekonomi dan Hak Sosial. Hak manusia akan berhadapan dengan hak orang lain maka ada hak dan kewajiban dan pengaturan agar masyarakat bias hidup secara baik dan senang.

Honda : Pegawai Honor Daerah
Ada pegawai tetap dan tidak tetap yayasan
Ada pegawai kontrak diperusahaan-perusahaan

HP (Handphone) : Telepon genggam : Alat komunikasi yang praktis dan efisien, efektif dan canggih murah meriah tapi bahanya ada 4 :

- a. Menimbulkan radiasi dan otomatis mengganggu kesehatan mata telinga dan tubuh serta mulutmu harimau kamu
- b. Dapat menimbulkan salah pengertian karena beritanya terlalu cepat tanpa dipikir panjang
- c. Yang jauh jadi dekat yang dekat jadi jauh, hukum terbalik akan banyak stress dan teman di dunia maya
- d. Harga pulsa akan terus menggerogoti dana dan boros apa-apa yang ditelepon
- e. Bicara dan gambar yang jorok dan porno maka SMS : Sarana menuju selingkuh amat mudah kumpul kebo

HPBP : Hubungan Pengusaha Buruh Pemerintah (Hubungan Industrial Pancasila)

HR : Honor, Guru Tidak Tetap (GTT)

HS : Home Schooling (Pendidikan di Rumah)

Humas : Hubungan Masyarakat

HV : Home Visit = mendatangi rumah

I

I : Ijin

IAIN : Institut Agama Islam Negeri sekarang Universitas Kalijaga (Suka Yogya)

ICT : Intern Conetion Total

IGK	:	Indeks Gini Kemiskinan
IKIP	:	Sekarang UNY (Universitas Negeri Yogyakarta)
IKIPN	:	Institut Keguruan dan Ilmu Pendidikan Negeri sekarang UNY : Universitas Negeri Yogyakarta
ILO	:	International Labour Organisation (Organisasi Buruh Internasional)
IMB	:	Ijin Mendirikan Bangunan
INA	:	Indonesia. Dalam posisi silang diapit 2 samudra dan 2 benua sehingga strategis (mapan)
Inspektorat Daerah	:	Pengawas Daerah yang dulu Bernawal (Ilwilkab) Bawasda : Badan Pengawas Daerah
IO	:	Ijin Operasional
IP	:	Indeks Prestasi
IP	:	Indek Prestasi (Kumlaut, sangat memuaskan, memuaskan)
IPK	:	Indek Pelaku Korupsi
IPTEK	:	Ilmu Pengetahuan dan Teknologi
Ir.	:	Insinyur
Irjen Depag	:	Inspektorat Jenderal Departemen Agama Pusat Jakarta
Irjen Depdiknas	:	Inspektorat Jenderal Departemen Pendidikan Nasional
IS	:	Imbal Swadaya (APBN)
Isado	:	Isyarat Berbahasa Secara Lisan
ISI	:	Institut Seni Indonesia (Bugisan) IAIN Sunan Kalijaga diganti UIN Suka Yogya
ISO	:	Internasional Standar Organisasi
J		
JAG	:	Jumlah Anak dan Guru

Jamkesmas	:	Jaminan Kesehatan Masyarakat (miskin)
JBKM	:	Jam Belajar Kelompok Masyarakat
JME	:	Jumlah Minggu Efektif
JPS	:	Jaring Pengaman Nasional
JSPS	:	Jumlah Siswa Putus Sekolah
Juklak	:	Petunjuk Pelaksanaan
Juknis	:	Petunjuk Teknis
Jur	:	Jurusan
K		
K	:	Pemerintah Kabupaten
K.S.E.IQ	:	Kecerdasan Spritual Emosional. IQ = Kepandaian Ketrampilan.
K2	:	Kelas Karya
K2	:	Kata Kunci (Key Words)
KAGAMA		Keluarga Alumni Gajah Mada
KAMI	:	Komite Mahasiswa Indonesia
Kantin kejujuran	:	Bayar sendiri tidak ada yang jaga, Contoh, SMA 8 Yogyakarta
Kanwil Depag	:	Kantor Wilayah Depag
KB	:	Kapasitas Belajar
KBK	:	Kelompok Belajar Kelas
KBK	:	Kelompok Belajar
KBM	:	Kegiatan Belajar Mengajar
KBM	:	Kelompok Belajar Mengajar
KD	:	Kompetensi Dasar
KDEPSD	:	Kesiapan Dana Efektif Efisiensi Penggunaan dan Sumber Dana

KDRT	: Kekerasan Dalam Rumah Tangga
Kemiskinan	: Ilmu : bodoh, harta : miskin, spiritual : kepercayaan mencuri Kemiskinan struktural : karena sistematis Kemiskinan fungsional : karena cacat
Kepegawaian	: UU Kepegawaian No. 8 Tahun 1974 dan No. 43/2002
KIB	: Kabinet Indonesia Bersatu
KIHESB	: Konvensi Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya
KIHSP	: Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik
KKN	: Kuliah Kerja Nyata
KKN	: Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (Mencuri, Kongkalikong, Keluarga)
KKR	: Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi
Kopertis	: Koordinator Perguruan Tinggi Swasta
Korpri	: Koperasi Pegawai Negeri
Korupsi	: Didefinisikan sebagai maling linggih kursi nganggo dasi naik merci makan nasi dihormati ora mati-mati sehingga pemberantasan KKN amat sulit karena pagar makan tanaman terus siapa yang akan memberantasnya
KP	: Kegiatan Pelajaran
KPA	: Komisi Perlindungan Anak. Karena kekerasan perkosaan dan penelantaran
KPG	: Kejuruan Pendidikan Guru
KPI	: Komite Pelajar Indonesia
KPK	: Komisi Pemberantasan Korupsi yang ada di Jakarta
KPK	: Komisi Pemberantasan Korupsi
KPKPS	: Kopetensi, Pedagogik, Kepribadian. Profesional, Sosial
KTS	: Kegiatan Tengah Semester

KTSP	:	Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan
KUA	:	Kebijakan Umum Anggaran
KUPER		Kurang Pergaulan
Kurikulum	:	Bahan Pelajaran sebagai Pedoman Belajar
L		
LAKIP	:	Laporan Akuntansi Kinerja Instansi Pemerintah
LBH	:	Lembaga Bantuan Hukum
LHB	:	Libur Hari Besar
LHR	:	Libur Hari Raya
LKS	:	Lembar Kerja Siswa
LSM	:	Lembaga Swadaya Masyarakat
M		
M. HA	:	Magister Hukum
M. Hum	:	Magister Humaniora
MAK	:	Madrasah Aliyah Kejuruan
MAN	:	Madrasah Aliyah Negeri (MAN)
MBK	:	Manajemen Berbasis Kompetensi
MBS	:	Manajemen Berbasis Sekolah
Mentenen	:	Perawatan
MI	:	Madrasah Ibtidaiyah
Misi	:	Upaya untuk mewujudkan visi (cita-cita).
MK	:	Mahkamah Konstitusi
ML	:	Muatan Lokal (sebagai yang menonjol)
MM	:	Magister Manajemen
MONEV	:	Monitoring dan Evaluasi

MOS	:	Masa Orientasi Sekolah
MP	:	Mata Pelajaran
MPd	:	Magister Pendidikan
MPK	:	Mobil Perpustakaan Keliling
MPMBS	:	Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah
MRP	:	Menyusun Rencana Program
MSi	:	Magister Psikologi
MTs	:	Madrasah Tsanawiyah (SMP)
Muatan Lokal	:	Pelajaran yang sangat dibutuhkan di daerah (bahasa Jawa di DIY)
N		
NEM	:	Nilai Evaluasi Murni
NIHIL	:	Kosong
NIK	:	Nomor Induk Kependudukan
NIM	:	Nomor Induk Mahasiswa
NIP	:	Nomor Induk Pegawai
NIS	:	Nomor Induk Siswa
NKRI	:	Negara Kesatuan Republik Indonesia
NU	:	Nahdatul Ulama
O		
OD	:	Otonomi Daerah
Ombosman	:	Adalah pengawas pelayanan publik yang dilakukan oleh instansi pemerintah baik pusat maupun daerah
Oper Hool	:	Perawatan menyeluruh
Orang miskin	:	Ada anak jalanan yang masih belum tersentuh BOS
ORM	:	Olah Raga Manula

Orsospol	: Organisasi Sosial Politik
ORUD	: Olah Raga Usia Dini
OS	: Otonomi Sekolah
OSIS	: Organisasi Siswa Intra Sekolah
OSPEK	: Orientasi Masa Perkuliaan
Out Bond	: Pendidikan alam terbuka
P	
P	: Pemerintah Pusat
P dan K	: Pendidikan dan Kebudayaan
P2	: Pola Pendidikan
P2 monev	: Perencanaan Pengadaan dan Monitoring Evaluasi
PAD	: Pendapatan Asli Daerah
Padat Karya	: Proyek yang banyak menyerap tenaga kerja
PAIKEM	: Pembelajaran Aktif Inovatif Kreatif dan Menyenangkan
PAUD	: Pendidikan Anak Usia Dini (2- 3 Tahun)
PD Ponpen	: Pendidikan Diniyah dan Pondok Pesantren
Penjaskes	: Pendidikan Jasmani dan Kesehatan
PEPP	: Penyelenggaraan Efisiensi Perencanaan Pendidikan
Perbudakan	: Menindas sesama manusia dianggap tenaga hewan
Perda	: Peraturan Daerah
Perdais	: Peraturan Daerah Istimewa (YK)
Persamaan	: Artinya disamakan atau dipersamakan paket A = lulus SD kejar Paket B disamakan lulus SMP
PGA	: Pendidikan Guru Agama
PGRI	: Persatuan Guru Republik Indonesia
PI	: Praktek Industri

PJPS	: Program Jaring Pengaman Sosial
PKI	: Partai Komunis Indonesia
PKL	: Pendidikan Kerja Lapangan
PKPS BBM	: Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak
PMPS	: Peningkatan Mutu Pendidikan Sekolah
PNS	: Pegawai Negeri Sipil
Ponpes	: Pondok Pesantren
POW	: Pendidikan Orang Dewasa
PP	: Peraturan Pemerintah
PPKn	: Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan
PPS	: Program Pengentasan Kemiskinan PNPM Mandiri program pengentasan kemiskinan masyarakat agar bisa mandiri
Pramuka	: Praja Muda Karana (Dibagi jadi gugus/depan)
PRODI	: Program Studi
PSDM/A	: Pendidikan Sumber Daya Manusia/ Alam
PSM	: Pilih, Simpan, Musnakan
PSPK	: Perawatan Sarana dan Prasarana Kantor
PT	: Perseroan Terbatas
PT (UT)	: Perguruan Tinggi Pada Universitas Terbuka (Dengan pendidikan jarak jauh dengan tutor dan buku modul-modul)
PTN	: Perguruan Tinggi Negeri
PTN/S	: Perguruan Tinggi Negeri/Swasta
PTS	: Perguruan Tinggi Swasta
PTT	: Pegawai Tidak Tetap

PUK	:	Pemegang Uang Muka
PUPIK2	:	Pengembangan Usaha Pola Tata Kelola Kependidikan
PUS	:	Pasangan Usia Subur (KB)
Pustakawan	:	Fungsional Pegawai Perpustakaan
PY	:	Pegawai Yayasan
R		
RA	:	Rencana Anggaran
RAPBD	:	Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
RABP	:	Rincian Anggaran Belanja Perjenis
RAPBS	:	Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah
RAPBTK	:	Rencana Anggaran Penerimaan dan Belanja Taman Kanak-kanak
RANHAM	:	Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia
Raskin	:	Beras Miskin
Regrouping	:	Fusi : penggabungan 2 SD atau lebih menjadi 1 (merjer) karena kekurangan murid
RGS	:	Rasio Guru dengan Siswa
RKB	:	Rencana Kebutuhan Belajar
RN2RSP	:	Rekapitulasi Nama Nomor Rekening Sekolah Penerima BOS O4A
RP	:	Rekening Penampung (format BOS – OS)
RP	:	Rupiah
RPP	:	Rencana Program Pembelajaran
RPPK	:	Rencana Pengembangan Pendidikan Kabupaten (ada Nasional ada Propinsi)
RR	:	Rusak Ringan
RSM	:	Rekapitulasi Sekolah yang menolak BOS

S

S 1, 2, 3	: Strata 1, 2, 3
S.Ag.	: Sarjana Agama (Islam)
S.Pd.	: Sarjana Pendidikan
Sapras	: Sarana dan Prasarana
SAW	: Salallahu Alaihi Wasalam
SBM	: Strategi Belajar Mengajar
SD (SR)	: Sekolah Dasar 6 tahun (Sekolah Rakyat)
SDIK	: Satuan Data Induk Kemiskinan (BPS)
SDLB	: Sekolah Dasar Luar Biasa (Kejar Paket A = Setingkat SD)
SDM	: Sumber Daya Manusia
SDS	: Sumber Daya Sekolah
SE	: Sarjana Ekonomi
SE	: Surat Edaran
Sertifikasi	: Guru adalah standar profesi menjadi guru dengan sertifikat dan ijazah D4/S1 dengan syarat-syarat tertentu
SI	: Standar Isi
Sil PA	: Sil. Pagu Anggaran (Batas anggaran tahun yang lalu)
Silabus	: Bahan Kompetensi Dasar Pembelajaran Pendidikan
SIP	: Sarjana Ilmu Pemerintahan
Sisdiknas	: Sistem Pendidikan Nasional UUnya No. 20 Tahun 2003
SK	: Standar Kompetensi
SK	: Surat Keputusan
SK	: Surat Keputusan bisa dari Gubernur, Bupati, Kepala Dinas, dll
SK	: Standar Kompetensi
SK2	: Standar Kwaliti Kontrol

SKB	: Surat Keputusan Bersama 3 Menteri (Menteri Pendidikan, Agama dan Mensos)
SKJ	: Senam Kesehatan Jasmani
SKL	: Standar Kompetensi Kelulusan
SKL	: Standar Kompetensi Lulusan
SKPD	: Satuan Kerja Pemerintah Daerah/Dinas, Kantor, Badan
SKPD	: Satuan Kerja Pemerintah Daerah (Dinas, Kantor, Badan)
SKPKD	: Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah
SKS	: Standar Kemiskinan Siswa
SKS	: Satuan Kredit Semester
SKS	: Standar Kompetensi Siswa
SKU	: Standar Kompetensi Lulusan
SLB	: Sekolah Luar Biasa
SLF	: Standar Layak Fungsi (Rumah Tahan Gempa)
SMA (U)	: Sekolah Menengah Atas (Umum) Ada SMA LB (Luar Biasa) setingkat Kejar Paket C
SMALB	: Sekolah Menengah Atas Luar Biasa
SMEA	: Sekolah Menengah Ekonomi Atas
SMEP	: Sekolah Menengah Ekonomi Pertama
SMK	: Sekolah Menengah Kejuruan (Dulu STM, SPG, PGSD, SMEA)
SMP	: Sekolah Menengah Pertama (Kejar Paket B) dulu ada ST : Sekolah Teknik
SMP LB	: Sekolah Menengah Pertama Luar Biasa
SMPM	: Standar Mutu dan Pelayanan Minimal
SMPT	: Sekolah Menengah Terbuka (ada UT : Universitas Terbuka Jarak

Jauh)

SMPT	: Sekolah Menengah Pertama Terbuka (Kejar Paket B)
SMT	: Semester (Ganjil dan Genap)
SNI	: Standar Nasional Indonesia
SNP	: Standar Nasional Pendidikan
SOP	: Standar Operasional
Sosialisasi	: Penjelasan sebelum sesuatu itu akan diberlakukan dengan lebih tahu lebih dulu dan sudah siap bila diberlakukan (biasanya peraturan-peraturan UU)
SP	: Sosialisasi Program
SP	: Satuan Pendidikan
SP	: Standar Proses
SP2B2OS	: Surat Perjanjian Pemberian Bantuan Biaya Operasional Sekolah
SP2D	: Surat Perintah Pencairan Dana
SP3	: Sarjana Penggerak Pembangunan di Pedesaan
SPd	: Sarjana Pendidikan. MSPd magister
SPDt	: Seksi Pendataan
SPG	: Sekolah Pendidikan Guru
SPG/D	: Standar Profesi Guru (Dosen)
SPGD	: Sertifikasi Profesional Guru dan Dosen
SPM	: Standar Pelayanan Minimal
SPM-LS	: Surat Perintah Pembayaran Langsung
SPP	: Surat Permohonan Pembayaran = Iuran = Pungutan = Biaya Sekolah
SPPB	: Surat Perjanjian Pemberian Bantuan (Format BOS-01)
SPP-LS	: Surat Permohonan Pembayaran Langsung

SPPN RS	: Surat Pernyataan Pengiriman Nomor Rekening Sekolah (Format BOS-03)
SPPNas	: Sistem Perencanaan pembangunan Nasional
SPPNRS	: Surat Pernyataan Pengiriman Nomor Rekening Sekolah Format BOS O3
SPPP	: Standar Pembiayaan dan penilaian Pendidikan
SSM	: Sisa Saldo Minimum
SSP	: Standar Sarana & Prasarana
ST	: Sekolah Teknik Setingkat SMP
Stakeholders	: Rekanan, konco, teman yang terlibat/terkait
Standar	: Ukuran Dasar Umum
STM	: Sekolah Teknik Menengah
STM	: Menjadi SMK sehingga perubahan monoklatur sehingga tidak efisien
STP	: Sarjana Teknik Pertanian
STTB	: Surat Tanda tamat Belajar (Ijazah) sebagai standar
Subsidi Silang	: Murid yang miskin dibantu oleh murid yang lebih beruntung (mampu)
SUKA JK	: Sunan Kalijaga Yogyakarta
T	
TA/ TAB	: Tahun Anggaran/ Tahun Ajaran Baru
TAP MPR	: Ketetapan MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat)
TAPD	: Tim Anggaran Pemerintah Daerah
TB	: Taman Bacaan
TB	: Taman Bermain
TGM	: Tugas Guru Memines
TI	: Teknologi Informatika (dari jurusan arus lemah)

SUTET: Saluran Udara Tegangan Ekstra Tinggi

Tiga peralatan yang berfungsi bagi remaja tidak fungsional lebih banyak negatif, yaitu HP, Internet, dan TV.

- TI : Teknologi Informasi
- Tipikor : Tindak Pidana Korupsi
- Badan-badan Pengawas :
- BPKP
 - Irjen
 - BPK
 - Inspektorat Jenderal
 - Inspektorat Daerah
 - Bawasda
 - Waskat (Melekat)
 - DPR
 - Intelejen
 - Ombudsmen
 - LSM
 - Pers
 - Masyarakat
 - Pengawasan Publik
 - Instropeksi Diri
- TIU : Tinjauan Instruksional Umum
- TK : Taman Kanak-kanak
- TK : Taman Kanak-kanak ada 2
- Kelompok A : Usia 4-5 tahun
- Kelompok B : Usia 5-6 tahun
- TK O Besar : Taman Kanak-kanak Kelompok usia 5-6 tahun
- O Kecil usia 4-5 tahun
- TKB : Tempat Kegiatan Belajar
- TKP : Tempat Kejadian Perkara
- TM BOS : Tim Manajemen BOS
- TP : Teknologi Pertanian
- TP : Taman Pintar : bermain belajar yang ada di Yogyakarta
- TPA : Taman Pendidikan Al Quran
- Tempat Penitipan Anak
- Play Group (Tempat Bermain)

TQM	:	Total Quality Management
TT	:	Tim Teknis
TUTOR	:	Pengajar di lapangan (pendampingan)
U		
UAN	:	Ujian Akhir Nasional
		Dengan standar nilai minimal kelulusan 5,3 sebagai usaha Standar Nasional dan ini banyak dikritik karena fasilitas sarana dan prasarana pendidik tidak merata sehingga sekolah-sekolah pedalaman akan banyak yang tidak lulus UAN. Akhirnya guru membantu dengan kunci jawaban lewat SMS HP
UGM	:	Universitas Gajah Mada
UH	:	Ulangan Harian
UI	:	Universitas Indonesia
UII	:	Universitas Islam Indonesia
UIN	:	Universitas Islam Negeri
UK	:	Ujian Komprehensif
UPT TK SD WNS I	:	Unit Pelaksanaan Tenis Tingkat Sekolah Dasar Wonosari Satu
UPT	:	Unit Pelaksana Teknis
UPTD	:	Unit Pelaksana Teknis Dinas
US		Usia Subur
US		Usia Sekolah
USB	:	Unit Sekolah Baru
W		
Widya Mataram	:	Universitas Mataram Yogyakarta, untuk membedakan dengan Universitas Mataram NTB