

KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH TERHADAP PERLINDUNGAN HUKUM ATAS HAK ANAK MEMPEROLEH PENDIDIKAN

Johan Jasin

Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Gorontalo

Abstrak: *The Founding Fathers* menetapkan salah satu tujuan pendirian negara dan pembentukan Pemerintah Indonesia adalah : ..., mencerdaskan kehidupan bangsa. Hal itu tercantum dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 dan dijabarkan ke dalam Batang Tubuh UUD 1945. Mencerdaskan kehidupan bangsa hakikatnya adalah pendidikan, merupakan hak konstitusional yang bersifat universal, dinikmati secara adil tanpa diskriminasi oleh seluruh warga negara, karenanya diperlukan pengaturan melalui perundang-undangan sebagai dasar tindakan Pemerintah/Pemerintah Daerah. Penyelenggaraan pendidikan merupakan kewenangan bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan pusat dan daerah. Kewenangan ini tercermin dan bersumber dari Pasal, 28 31 dan 18 UUD NRI Tahun 1945, Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang Undang Nomor 20 tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional. Kewenangan Pemerintah diperoleh secara atributif, sementara kewenangan Pemerintah Daerah diperoleh secara delegatif dan mandat berdasarkan asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Pelaksanaan kewenangan ini harus dipertanggung jawabkan kepada publik. Bilamana menyimpang dan atau merugikan warga negara, pemerintah daerah harus mempertanggung jawabkan secara administratif (*liability*, dan *responsibility*.) tanpa menutup kemungkinan tanggung jawab perdata atau bahkan pidana, sebagai wujud perlindungan hukum.

Kata-kata Kunci: kewenangan, perlindungan hukum, hak anak memperoleh pendidikan

The founding fathers menyadari bahwa kebodohan masyarakat Indonesia yang merupakan salah satu akibat dari penjajahan harus diatasi. Salah satu langkah ke arah itu adalah membentuk Pemerintah Indonesia dengan tujuan: ...,“memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa”. Tujuan dimaksud yang sekaligus menjadi tugas

pemerintah itu tercantum dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, dijabarkan dalam Tatang Tubuh UUD 1945. Hal ini berarti tugas Pemerintah (eksekutif) mencerdaskan kehidupan bangsa bersumber dari UUD 1945.

Upaya mencerdaskan kehidupan bangsa terpaut erat dengan pendidikan yang berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak, peradaban dan martabat bangsa dengan tujuan untuk mengembangkan potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif dan mandiri dan menjadi warganegara yang demokratis serta bertanggung jawab. Ini berarti pendidikan menjadi salah satu agenda penting dan terbesar bangsa yang harus mendapat perhatian serius. Hal tersebut didasarkan kepada fakta bahwa seluruh sektor kehidupan bangsa membutuhkan sumber daya manusia (human resource) yang notabene dihasilkan oleh dunia pendidikan. Pendidikan menjadi taruhan bagi kemajuan bangsa karenanya harus dinikmati secara adil oleh seluruh warga negara. Harapan atas terwujudnya keadilan itu telah ditunjukkan *the founding fathers* bangsa ini ketika konsep mencerdaskan kehidupan bangsa disepakati sebagai cita-cita luhur sekaligus tujuan pendirian negara Indonesia, dituangkan ke dalam Pembukaan UUD 1945.

Memasuki usia **64 tahun kemerdekaan, bangsa Indonesia diperhadapkan kepada berbagai persoalan mendasar antara lain rendahnya** mutu Sumber Daya Manusia (SDM) Indonesia yang secara tidak langsung juga merujuk pada kualitas pendidikan yang menghasilkan SDM. Kita tak dapat membantah bahwa mutu pendidikan Indonesia relatif rendah dan memprihatinkan seperti dinyatakan pula oleh pengamat dan pakar dari negara asing.

Toshiko Kinoshita (dalam Pan Mohamad Faiz, 2006) mengemukakan bahwa: sumber daya manusia Indonesia masih sangat lemah untuk mendukung perkembangan industri dan ekonomi. Kelemahan sumber daya tersebut menurut beliau disebabkan oleh karena:

“Pemerintah Indonesia selama ini tidak pernah menempatkan pendidikan sebagai prioritas terpenting. Menurutnya, tidak ditematkannya pendidikan sebagai prioritas terpenting dikarenakan masyarakat Indonesia, mulai dari yang awam hingga politisi dan pejabat pemerintah, hanya berorientasi mengejar materi untuk memperkaya diri sendiri dan tidak pernah berfikir panjang dan jauh ke depan”.

Beritik tolak dari fakta dimaksud penyelenggara negara melakukan amandemen UUD 1945 serta pembaruan terhadap peraturan perundang-undangan khususnya dalam bidang otonomi daerah. Diantaranya, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Kewenangan Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan disebutkan dengan tegas dalam UUD 1945. Dalam UUD 1945 terdapat kewenangan Pemerintah Daerah yang dengan tegas telah diatur, seperti menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk menjalankan otonomi dan tugas pembantuan, namun ada pula kewenangan yang didelegasikan oleh UUD 1945 kepada pemerintah daerah melalui Undang-undang. Hal tersebut sesuai ketentuan pasal 18 ayat (5) dan ayat (7) dan Pasal 18 A ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945. Akan tetapi bagaimanakah kewenangan itu dalam konteks perlindungan hak asasi anak untuk memperoleh pendidikan, menarik dianalisis.

Konsep Kewenangan dan Perlindungan Hukum

a. Kewenangan.

Penyelenggaraan pemerintahan lazimnya berdasarkan asas legalitas, artinya penyelenggaraan pemerintahan itu harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang. Hal ini mengandung makna bahwa apa yang menjadi substansi asas legalitas adalah wewenang.

H.D. Stout (1994) mengatakan bahwa : *Bevoegdheid is een begreep uit et bestuurlijke organisatierecht, wat kan worden omchreven als het geheel van regels dat betrekken heeft op de verkrijging en uitoefening van bestuursrechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuursrechtelijke rechtsverkeer.* (wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subyek hukum publik di dalam hubungan hukum publik (Ridwan HR, 2006 : 101).

Dalam bahasa hukum wewenang tidaklah sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Terkait dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbestuuren*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti

kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan (Bagir Manan, 2000: 1-2). Wewenang pemerintahan dalam suatu negara hukum lazimnya berasal dari peraturan perundang-undangan.

b. Perlindungan Hukum

Dalam kehidupan bermasyarakat terjadi interaksi antar subyek satu sama lain, yang menimbulkan hubungan hukum dan akibat hukum. Agar hubungan ini berlangsung harmonis, seimbang dan adil diperlukan adanya aturan hukum yang mengatur hubungan dimaksud. Olehnya itu penyelenggara negara menciptakan aturan hukum yang merupakan instrumen pengatur hak dan kewajiban agar subyek hukum dapat menjalankan kewajiban dan mendapatkan haknya. Dalam konteks demikian hukum memberikan perlindungan kepada semua subyek hukum. Menurut Merkokusumo (1996: 140) hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan itu terlindungi, hukum harus dilaksanakan dan pelaksanaannya dapat berlangsung secara normal, damai maupun karena pelanggaran hukum.

Hubungan antar subyek hukum, khususnya warga dengan pemerintah diatur oleh hukum administrasi negara atau hukum perdata, tergantung pada sifat dan kedudukan pemerintah ketika melaksanakan perbuatan hukum. Manakala pemerintah bertindak sebagai pejabat maka segala tindakannya itu diatur oleh hukum administrasi sedangkan bilamana pemerintah melakukan tindakannya dalam posisi sebagai wakil badan hukum, tindakannya itu diatur dan tunduk kepada ketentuan keperdataan. Perbuatan hukum pemerintah baik dalam bidang keperdataan maupun publik sesungguhnya cenderung membuka kesempatan terjadinya tindakan yang dapat melanggar kepentingan warga negara. Oleh karena selain substansi hukum secara normatif harus mengakomodasi perlindungan hak setiap warga negara, juga institusi dan aparat pelaksana harus memiliki komitmen untuk menegakkannya dengan konsisten dan konsekuen.

Philiphus Hadjon (1987: 291-292) mengemukakan bahwa :

“ada dua macam perlindungan hukum bagi rakyat, yakni perlindungan hukum *preventif* dan *represif*. pada perlindungan hukum *preventif*, kepada rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk definitif. artinya perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, sedangkan sebaliknya perlindungan hukum *refresif* bertujuan untuk menyelesaikan sengketa.

perlindungan hukum *preventif* sangat signifikan bagi tindak pemerintah yang didasarkan kepada kebebasan bertindak “.

Apabila pandangan Philipus Hadjon dikaitkan dengan kewenangan pemerintah daerah dibidang pendidikan maka kewenangan memberikan perlindungan yang bersifat preventif dapat berbentuk pengendalian, penjaminan mutu dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pendidikan melalui penyusunan standar normatif penyelenggaraan pendidikan sehingga sejak awal terbangun upaya mencegah terjadinya tindakan pemerintah daerah maupun aparatnya yang menyebabkan peserta didik tidak dapat mengakses pendidikan yang pada gilirannya dapat menghambat kemandirian bangsa. Sementara perlindungan yang bersifat refresif dimaksudkan agar selama berlangsungnya proses pendidikan dapat diminimalisasi terjadinya tindakan pemerintah daerah maupun aparatnya yang menyebabkan peserta didik tidak sepenuhnya memperoleh pelayanan haknya secara profesional.

Kewenangan Pemerintah Daerah

Indonesia merupakan suatu negara hukum, demikian penegasan amandemen ketiga UUD NRI Tahun 1945. Lazimnya suatu negara hukum dicirikan oleh adanya asas legalitas, yang harus memenuhi unsur formal dan substansi. Artinya, apapun yang menjadi kewenangan pemerintah secara tegas telah diatur atau dilegitimasi oleh peraturan perundang-undangan. Pemerintah bertindak dalam batas kewenangan yang telah ditetapkan. Demikian pula kegiatan penyelenggaraan pemerintahan seharusnya mengikuti suatu mekanisme atau prosedur sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Sementara itu unsur substansial tercermin dari segala kebijakan pemerintah yang lahir sebagai implementasi dari penggunaan kewenangannya itu telah mengakomodasi dan sesuai dengan harapan masyarakat.

Apabila disimak secara teliti, amandemen UUD 1945 belumlah mengatur secara detail kewenangan pemerintah dibidang pendidikan, di dalamnya terdapat beberapa pasal terkait yang dapat menjadi rujukan, antara lain : Pasal 28 C ayat (1) amandemen kedua yang menentukan bahwa: setiap orang ..., berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kesejahteraan umat manusia. Pada Pasal 18 ayat (5) amandemen UUD 1945 ditegaskan bahwa: pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Penyelenggaraan otonomi daerah dilakukan

berdasarkan prinsip efisiensi, efektivitas, produktif, dan akuntabel melalui upaya-upaya *koordinasi, pembinaan, pengawasan, dan kerjasama antar tingkat pemerintahan dan antar Pemerintah Daerah (pasal 6 UU Nomor 32 Tahun 2004)*. Di ayat (7) Pasal 18 amandemen UUD 1945 ditegaskan bahwa: susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-undang. Sementara itu pada Pasal 31 amandemen UUD 1945 menentukan bahwa: tiap-tiap warga negara berhak mendapat pengajaran (ayat 1) dan di ayat (2) ditentukan bahwa: Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pengajaran nasional, yang diatur dengan Undang-undang.

Dari rumusan pasal-pasal di atas ada beberapa hal yang patut dicatat yakni:

- a. Mencerdaskan kehidupan bangsa erat hubungannya dengan pendidikan dan pengajaran. Pendidikan mengandung makna lebih mendalam dibandingkan dengan pengajaran. Pendidikan merupakan proses pembudayaan dan pemberdayaan peserta didik untuk meningkatkan harkat dan martabat manusia, berlangsung seumur hidup dan dilaksanakan dalam lingkungan keluarga (informal), sekolah (formal) dan masyarakat (non formal). Oleh karena itu pendidikan adalah tanggung jawab bersama antara keluarga, masyarakat dan pemerintah. Dalam proses itu ada pendidik yang memberikan keteladanan dan membangun kemauan serta mengembangkan potensi dan kreativitas peserta didik. Hal itu menyebabkan terjadinya perubahan paradigma proses pendidikan dari paradigma pengajaran ke pembelajaran, yang cenderung menitikberatkan kepada peserta didik untuk mengembangkan potensi dan kreativitasnya. Sementara itu paradigma pengajaran yang lebih menitikberatkan peran pendidik dalam mentransformasikan ilmu pengetahuan secara formal kepada peserta didik, meskipun dalam mekanisme penyelenggaraannya tidak dapat mengabaikan aspek ahlak atau moralitas, yang justru menjadi salah satu sasaran utama dalam penyelenggaraan pendidikan. Karenanya kedua konsep itu dari segi sistem memiliki konsekuensi yuridis yang berbeda. Pada proses pendidikan, tanggung jawab tidaklah semata-mata hanya pada pemerintah, tetapi orang tua dan masyarakat pun memiliki peranan yang sangat besar dalam konteks pemenuhan hak anak atas pendidikan. Hal ini berarti keberhasilan pendidikan adalah perpaduan dari usaha pemerintah bersama masyarakat, sebaliknya manakala pemerintah tidak dapat sepenuhnya memenuhi hak anak atas pendidikan maka hal itu sesungguhnya tidaklah terlepas dari perilaku masyarakatnya. Oleh karenanya kehadiran regulasi dibidang pendidikan sebagai koridor

implementasi tanggung jawab masing-masing komponen menjadi penting. Akan tetapi mengingat kompleksitasnya persoalan pendidikan sehingga tidak memungkinkan secara terinci dijabarkan dalam Undang-Undang maka terbuka peluang bagi pemerintah untuk menetapkan berbagai kebijakan sebagai wujud penjabaran dan acuan implementasinya. Sebaliknya pada pengajaran, pemerintah dalam hal ini diwakili para pendidik memiliki kewenangan sepenuhnya menyiapkan substansi materi pengetahuan yang akan ditransferkan kepada peserta didik, yang seharusnya disesuaikan dengan mempertimbangan subyek didik.

- b. Hak atas pendidikan adalah bagian dari hak asasi manusia, sedangkan pengajaran merupakan hak warga negara. Dalam UUD 1945 tampaknya tidaklah dibedakan antara konsep hak asasi dan hak warga negara, keduanya dipandang identik. Padahal hak asasi yang bersifat universal itu bukanlah merupakan pemberian negara melainkan anugrah Tuhan, sehingga posisi negara adalah wajib memberikan perlindungan, sedangkan hak warga negara, lahir atau timbul karena pemberian negara, yang sewaktu-waktu dapat dicabut. Hak asasi manusia itu melekat pada kodrat manusia sendiri, oleh karenanya menurut Jack Donnelly (1990), yang menjadi landasan hak asasi manusia adalah :

- (1). Landasan yang langsung dan yang pertama adalah kodrat manusia. Pengertian kodrat manusia disini bukan manusia sebagai manusia yang dipandang secara abstrak lepas dari kultur, alam semesta, sang pencipta, melainkan manusia sebagai manusia dalam segala dimensinya, dalam relasinya dengan Tuhan, masyarakat, alam semesta, mengembangkan dirinya mencapai kesempurnaannya sesuai harkat martabatnya;
- (2). Landasan kedua dan yang lebih dalam: Tuhan menciptakan manusia, yang menghendaknya supaya manusia yang diciptakannya itu mencapai kesempurnaannya.

Dalam konteks ini menarik untuk disimak pandangan Aswanto (1999: 20) tentang penggolongan hak asasi manusia atas 2 jenis, yakni:

- (1). Hak Dasar, sebagai terjemahan dari *Grundrechten* merupakan hak yang diperoleh seseorang, karena menjadi warga negara dari satu negara. Dasar dari hak dasar berasal dari negara, bersifat domestik dan tidak bersifat universal.

(2). Hak asasi, berasal dari terjemahan *Mensen Rechten* ialah hak yang diperoleh seseorang karena dia manusia dan bersifat universal.

Apabila dikaitkan dengan pandangan Aswanto, tampaknya hak atas pendidikan bersifat universal, karena semua manusia di manapun berada memilikinya tanpa mempertimbangkan asal usul, suku, ras, agamanya. Tetapi karena pemenuhan hak tersebut tergantung kemampuan dan budaya masing-masing negara, diperlukanlah pengaturan dalam UUD. Dalam konteks demikian hak atas pendidikan menjadi hak dasar manusia, yang wajib dipenuhi oleh negara dan oleh karenanya pemerintah termasuk pemerintah daerah harus berupaya semaksimal mungkin melaksanakan tanggung jawab untuk memberikan perlindungan atas hak itu dengan menggunakan segala sumber daya yang ada secara efisien, efektif dan transparan.

- c. Pemenuhan hak pendidikan anak merupakan kewenangan bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah. Hal itu tampak dari substansi Pasal 31 ayat (2) dan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 sebagaimana telah diutarakan terdahulu.

Kewenangan pemerintah untuk mencerdaskan kehidupan bangsa secara filosofis adalah bagian tak terpisahkan dari kesejahteraan, merupakan salah satu sasaran yang harus dituju oleh negara Republik Indonesia kedepan agar bangsa kita menjadi bangsa yang mandiri, berkualitas dan memiliki kemampuan daya saing ditengah pergaulan masyarakat intrnasionaal yang semakin mengglobal. Oleh karenanya kewenangan pemerintah dimaksud harus digunakan seefisien dan seefektif mungkin. Langkah kearah itu diawali oleh kegiatan Pemerintah mempersiapkan penyusunan, melaksanakan dan menegakkan regulasi serta kebijakan yang bisa menjawab kompleksitas tantangan yang ada atau yang mungkin akan timbul. Ketika penyusunan regulasi, pemerintah harus memberikan peluang yang sama kepada semua warga untuk berpartisipasi tanpa memandang asal usul, daerah, suku bangsa, warna kulit maupun agamanya. Melalui regulasi itu diharapkan tersedia aturan yang menjembatani, menghargai serta mengakomodasi segala perbedaan yang ada atau yang mungkin akan timbul dalam masyarakat. Demikian pula ketika regulasi ditegakkan, pemerintah harus memiliki komitmen, kesungguhan, keberanian dan kejujuran serta bersedia setiap saat mengevaluasi sekaligus perbaikan kebijakan dibidang pendidikan sehingga kuantitas anak usia sekolah yang tidak dapat menikmati hak atas pendidikan lambat laun semakin berkurang.

Kewenangan pemerintah (pemerintah daerah) pada berbagai bidang diperoleh melalui beberapa cara. F.A.M Stroink dan J.G. Steenbeek (dalam

Ridwan HR, 2006: 105) berpendapat bahwa: ada dua cara organ pemerintahan memperoleh wewenang yakni: atribusi dan delegasi. Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atribusi kepada organ lain, jadi delegasi secara logis selalui didahului oleh atribusi. Pandangan ini berbeda dengan pendapat H.D Van Wijk/Willem Konijnenbelt (dalam Ridwan HR), 2006: 105) yang mengemukakan tiga cara organ pemerintahan memperoleh wewenang yakni: *attributie* (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat Undang Undang kepada organ pemerintahan), *delegatie* (delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya) dan *mandaat* (mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lainnya atas namanya).

Apabila memperhatikan pandangan Stroink dan Van Wijk/Willem Konijnenbelt, tampaknya kewenangan pemerintah daerah dibidang pendidikan diperoleh melalui atribusi, delegasi maupun mandat. Hal tersebut dapat disimak dari substansi Pasal 31 ayat (2) UUD 1945 yang menentukan bahwa: Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pengajaran nasional, yang diatur dengan Undang-undang. Pengaturan demikian mengandung pengertian bahwa kewenangan mengenai pendidikan yang secara atribusi diperoleh pemerintah, didelegasikan lagi kepada pemerintah daerah melalui Undang Undang. Adapun Undang-Undang dimaksud adalah Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang Undang Nomor 20 tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional. Dalam kedua Undang Undang tersebut diatur bahwa pendidikan merupakan kewenangan bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah. Hal ini tampak dari sebagian urusan yang bersifat nasional masih tetap merupakan kewenangan pemerintah, akan tetapi dalam bidang yang lain seperti pengelolaan sistem pendidikan, penganggaran dan penyiapan personil penyelenggara pendidikan, pemerintah daerah mempunyai kewenangan. Ini mengandung makna bahwa dalam urusan pemerintahan yang bersifat nasional seperti standar dan norma dasar pendidikan nasional, peran pemerintah sangat diperlukan guna menjaga kesetaraan mutu maupun kesempatan menikmati pendidikan diberbagai daerah, sehingga ketimpangan kualitas lulusan maupun kesempatan peserta didik memasuki lembaga pendidikan tetap terjamin. Namun demikian dalam hal tertentu pemerintah mendelegasikan dan memandatkan kewenangan pendidikan ini kepada pemerintah daerah, yang dalam Undang Undang Nomor 32 tahun 2004

dikenal dengan istilah dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Olehnya itu pemerintah daerah selain menjalankan kewenangan dibidang pendidikan yang diperolehnya secara delegatif melalui Undang-Undang, juga menjalankan kewenangan yang dilimpahkan / diserahkan atas dasar asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan sebagaimana diatur pada Pasal 8 UU Nomor 32 Tahun 2004.

Dalam Undang Undang Nomor 20 tahun 2003 diatur berbagai jenis kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah dibidang pendidikan, sebagai berikut :

- (a) Mengarahkan, membimbing, membantu dan mengawasi penyelenggaraan pendidikan (Pasal 10);
- (b) Memberikan layanan dan kemudahan serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi (Pasal 11 ayat 1);
- (c) Menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun (Pasal 11 ayat 2), serta wajib menyediakan anggaran pendidikan sebesar 20 persen dalam APBN maupun APBD sebagaimana diatur dalam Pasal 31 ayat 4 amandemen UUD 1945 (Pasal 46 ayat 2);
- (d) Menjamin terselenggaranya wajib belajar pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya (Pasal 34 ayat 2);
- (e) Menetapkan kerangka dasar dan struktur kurikulum pendidikan dasar dan menengah (Pasal 38 ayat 1);
- (f) Dinas Pendidikan Daerah atau Kanwil Departemen Agama melakukan koordinasi dan supervisi terhadap pengembangan kurikulum pendidikan dasar dan menengah yang dilakukan oleh satuan pendidikan dan komite sekolah (Pasal 38 ayat 2);
- (g) Mengangkat, menempatkan, menyebarkan pendidik dan tenaga kependidikan sesuai kebutuhan satuan pendidikan formal (Pasal 41 ayat 2);
- (h) Memfasilitasi satuan pendidikan dengan pendidik dan tenaga kependidikan yang diperlukan untuk menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu (Pasal 41 ayat 3);
- (i) Membina dan mengembangkan tenaga kependidikan pada satuan pendidikan yang diselenggarakan pemerintah dan pemerintah daerah (Pasal 44 ayat 1) serta membantu melakukan pembinaan dan pengembangan tenaga pendidikan pada satuan pendidikan formal yang diselenggarakan oleh masyarakat (Pasal 44 ayat 2);

- (j) Menyediakan sarana dan prasarana yang memenuhi keperluan pendidikan sesuai pertumbuhan, perkembangan potensi fisik, kecerdasan intelektual, sosial, emosional dan kejiwaan peserta didik (Pasal 45 ayat 1);
- (k) Menteri bertanggung jawab atas pengelolaan atas sistem pendidikan nasional (Pasal 50 ayat 1);
- (l) Pemerintah menentukan kebijakan dan standar nasional untuk menjamin mutu pendidikan nasional (pasal 50 ayat 2);
- (m) Menyelenggarakan sekurang-kurangnya satu satuan pendidikan pada semua jenjang pendidikan untuk dikembangkan menjadi satuan pendidikan bertaraf internasional (Pasal 50 ayat 3);
- (n) Mengevaluasi pengelola, satuan, jenjang dan jenis pendidikan (Pasal 59 ayat 1) serta melakukan akreditasi terhadap program dan satuan pendidikan sebagai bentuk akuntabilitas publik (Pasal 60 ayat 2);
- (o) Melakukan pengawasan secara transparan dan akuntabel atas penyelenggaraan pendidikan disemua jenjang dan jenis pendidikan (Pasal 66 ayat 1 dan 2);

Berbagai jenis kewenangan khususnya dalam bidang pendidikan seperti disebutkan tadi pada prinsipnya merupakan salah satu diantara 26 jenis urusan wajib. Menurut Pasal 7 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 jo Pasal 7 PP Nomor 38 tahun 2007 urusan wajib adalah pelayanan dasar yang berkaitan antara lain dengan pendidikan, merupakan salah satu urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah. Pendidikan merupakan salah satu urusan wajib yang dibagi bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah. Pembagian dimaksud menurut Pasal 4 ayat 1 PP Nomor 38 tahun 2007 berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan pusat dan daerah. Dalam konteks pelaksanaan urusan wajib tersebut, Menteri, Kepala Lembaga non pemerintah berkoordinasi dengan Menteri Dalam Negeri ketika akan menetapkan norma, standar, prosedur dan kriteria sebagai salah satu urusan pemerintah yang berskala nasional (Pasal 15 ayat 5 UU Nomor 32 tahun 2004).

Pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dibidang pendidikan secara teknis diawali oleh penyusunan program yang dijalankan oleh aparat dalam lingkungan Dinas Pendidikan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Program dimaksud baik yang didanai melalui APBD maupun APBN diarahkan kepada penjabaran ruang lingkup kewenangan pemerintah daerah sehingga diharapkan terbuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi seluruh anak usia sekolah tingkat pendidikan dasar dan menengah untuk

menikmati haknya yang telah dijamin oleh konstitusi tanpa ada perbedaan perlakuan. Pelaksanaan kewenangan ini harus dipertanggung jawabkan kepada publik, disampaikan kepada lembaga perwakilan daerah dan kepada institusi yang kompeten. Bilamana dalam pelaksanaan kewenangan terjadi penyimpangan sehingga merugikan warga negara maka pemerintah daerah harus mempertanggung jawabkan perbuatannya. Sejalan dengan pemikiran ini Ridwan HR (2006: 340) mengemukakan bahwa: siapapun yang melakukan perbuatan melawan hukum dan menimbulkan kerugian bagi pihak lain harus mempertanggung jawabkan perbuatannya, tidak peduli apakah seseorang, badan hukum maupun pemerintah.

Bertolak dari pandangan ini, wujud bentuk pertanggung jawaban atas perbuatan melawan hukum ini, antara lain dikemukakan oleh Syamsul Bachrie (2007: 17) bahwa: perbuatan pejabat tata usaha negara yang merugikan masyarakat, berdasarkan keputusan pengadilan membawa konsekuensi terhadap pembebanan tanggungjawab, yang dari segi hukum administrasi negara mengandung tanggungjawab *liability* yaitu tanggungjawab yang ditujukan sendiri terhadap badan atau jabatan itu dalam penyelenggaraan pelayanan publik, tetapi juga berimbang pada pertanggungjawaban *responsibility*nya yaitu tanggungjawab dari aspek politik yang bermuara pada pemerintah (Presiden) selaku penanggungjawab tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Selain itu wujud bentuk pertanggung jawaban secara administratif dapat berupa pencabutan aturan maupun kebijakan yang mungkin menjadi sumber terjadinya penyimpangan yang merugikan warga negara. Apabila warga negara menderita kerugian dalam jangka waktu yang relative lama sehingga kehilangan peluang untuk menikmati haknya atas pendidikan yang pada gilirannya menghambat kemandirian dalam berkiprah dimasyarakat, maka terbuka kesempatan warga menuntut dan berhak atas ganti rugi dari pemerintah daerah. Ketika kewenangan pemerintah daerah dijalankan oleh aparat teknis itu cenderung melanggar aturan pidana maka aparat pelaksana harus mempertanggung jawabkan tindakannya. Fakta menunjukkan bahwa kadangkala aparat melakukan perbuatan yang menyimpang dari norma hukum, seperti memberikan soal ujian nasional kepada siswa dengan imbalan tertentu, penerimaan siswa yang mempertimbangkan latar belakang kehidupan ekonomi, sosial dan budaya orang tua dan rayonisasi dalam penerimaan siswa dan lain sebagainya. Perilaku demikian harus ditindak dan diberi sanksi pidana.

Ancaman dan Pengenaan sanksi kepada pemerintah daerah maupun aparatnya yang melakukan penyimpangan pada dasarnya merupakan salah satu sarana penegakkan hukum, disamping pengawasan.

Menurut P. Nicolai et.al (1994: 469) bahwa:” *De bestuursrechtelijke handhavings-middelen omvatten (1) het toezich dat bestuursorganen kunnen uitoefenen op de naleving van de bij of krachtens de wet gestelde voorschriften en van de bij besluit individueel opgelegde verplichtingen en, (2) de toepassing van bestuursrechtelijke sanctie bevoegdheden*”.

(sarana penegakkan hukum administrasi berisi (1) pengawasan bahwa organ pemerintahan dapat melaksanakan ketaatan pada atau berdasarkan Undang-undang yang ditetapkan secara tertulis dan pengawasan terhadap putusan yang meletakkan kewajiban kepada individu; dan (2) penerapan kewenangan sanksi pemerintahan. Pandangan ini senada dengan pendapat J.B.J.M ten Berge (dalam Philipus Hadjon, 1996: 337) bahwa instrumen penegakkan hukum administrasi meliputi pengawasan dan penegakkan sanksi. Sanksi dimaksud merupakan bagian penting dari setiap peraturan perundang-undangan, yang menurut J.B.J.M ten Berge (1996: 390) merupakan inti dari penegakkan hukum administrasi. Lazimnya sanksi dijumpai dalam bagian akhir dari setiap peraturan, yang oleh P. Nicolai et. al (1994: 467) disebut: *in cauda venenum* (diujung terdapat racun). Maksudnya pada bagian akhir dari kaidah hukum terdapat sanksi yang diperlukan untuk menjamin penegakkan hukum administrasi.

Dalam hukum administrasi negara, penggunaan sanksi administrasi merupakan penerapan kewenangan pemerintahan, dimana kewenangan ini berasal dari aturan hukum administrasi tertulis dan tidak tertulis (P. de Haan, 1986: 96). Kewenangan pemerintahan untuk menetapkan norma diiringi pula dengan pemberian kewenangan untuk menegakkan norma-norma melalui penerapan sanksi bagi mereka yang melanggar norma hukum administrasi. Sehubungan dengan hal tersebut J.J. Oosternbrink (t.t.,: 8) mengatakan bahwa: *administratief sancties zijn dus sancties die voortspruiten uit de relatie overheids-onderdaan en die zonder tussenkomst van derden en met name zonder rechterlijke machtiging rechtstreeks door de administratie zelf kunnen worden opgelegd* (sanksi administratif adalah sanksi yang muncul dari hubungan antar pemerintah – warga negara dan yang dilaksanakan tanpa perantara pihak ketiga, yaitu tanpa perantara kekuasaan peradilan tetapi dapat secara langsung dilaksanakan oleh administrasi sendiri). Dilihat dari segi sarannya, ada 3 jenis sanksi administrasi yakni : sanksi reparatoir, sanksi punitif dan sanksi regresif (dalam Ridwan HR, 2006: 316). Sanksi reparatoir adalah sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas pelanggaran norma dan

sanksi punitif adalah sanksi yang semata-mata ditujukan untuk memberikan hukuman kepada seseorang. Sementara sanksi regresif pada hakikatnya adalah sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas ketidak patuhan terhadap ketentuan yang terdapat pada ketetapan yang diterbitkan. Pengenaan sanksi terhadap pemerintah/pemerintah daerah berserta aparatnya secara filosofis bermakna sebagai pemberian perlindungan kepada warga agar mereka dapat menikmati hak-hak konstitusionalnya.

Simpulan

Kewenangan pemerintah daerah memberikan perlindungan hukum atas hak anak mendapatkan pendidikan diperoleh baik secara delegatif maupun mandat tanpa menutup kemungkinan menjalankan kewenangan yang diberikan oleh pemerintah atas dasar asas tugas pembantuan dan dekonsentrasi.

Penyelenggaraan kewenangan pemerintah daerah dibidang pendidikan tidaklah terlepas dari adanya dukungan semua stakeholder sehingga dukungan itu akan lebih mengoptimalkan kemampuan daerah membangun sumber daya manusia yang berkualitas dan mandiri dalam tataran globalisasi dunia.

Pemerintah daerah dalam menjalankan kewenangan dibidang pendidikan itu kadangkala menyimpang dari peraturan perundang-undangan, sehingga anak terhambat menikmati haknya dibidang pendidikan. Tatkala pemerintah daerah menyimpang dari kewenangannya, sudah pasti ia harus mempertanggungjawabkan baik secara perdata, pidana maupun administrasi sesuai kedudukannya. Tanggung jawab perdata yang berbentuk ganti rugi, terjadi dalam hal pemerintah daerah bertindak atau melakukan perbuatan mewakili badan hukum. Sementara itu dalam hal pemerintah daerah bertindak atau melakukan perbuatan mewakili jabatan maka tanggung jawab yang ia emban adalah tanggung jawab administratif berupa pembatalan atau pencabutan keputusan atau ketetapan yang telah diterbitkan sebelumnya. Sedangkan tanggung jawab pidana dapat dibebankan kepada aparat pemerintah daerah yang telah melanggar ketentuan pidana saat menjalankan kewenangannya.

DAFTAR PUSTAKA

Aswanto. 2008. *Bahan Kuliah Hak Asasi Manusia*, Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar.

- Bagir Manan. 2000. *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah pada Seminar Nasional, Fakultas Hukum UNPAD, Bandung,
- H.D. Stout. 1994. *de Betekenissen van de wet*. W.E. J. Tjeenk Willik-Zwolle.
- J.B.J.M Ten Berge. 1996. *Bestuuren Door de Overhed*, Deventer: W.E.J Tjeenk Willink.
- J.J. oosternbrink, *Administratief Sancties*, Uitgeverij Vuga nv, s-Gravenhage, tt.
- Pan Mohamad Faiz. 2006. *Menanti Political Will Pemerintah Di Sektor Pendidikan*, <http://jurnalhukum.blogspot.com>, Thursday, Oktober 05.
- P. de Haan et. Al. 1986. *Bestuursrecht in de Sosiale Rechtstaat*, Deel 1, Kluwer-Deventer.
- P. Nocolai et al. 1994. *Bestuursrecht*, Amsterdam.
- Philipus M. Hadjon. 1990. *Penegakkan Hukum Administrasi dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*, tulisan dalam buku *butir-butir gagasan tentang penyelenggaraan hukum dan pemerintahan yang layak*, B. Arief Sidarta et al (editors), Bandung Citra ditiya Bakti.
- Philiphus M. Hadjon. 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*. Surabaya: PT. Bina Ilmu,
- Ridwan HR. 2006. *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta: Indonesia.
- Syamsul Bahrie. 2008. *Bahan Kuliah Hukum Tata Pemerintahan*, Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Hasanudin, Makassar.
- Sudikno Mertokusumo. 1996. *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*. Jogyakarta: Liberty.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 004 Tentang Pemerintahan Daerah

PP Nomor 25 Tahun 2000 Tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom.

PP Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemsintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.