



SKRIPSI

IMPLEMENTASI PRINSIP AKUNTABILITAS DAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN GRATIS DI KABUPATEN GOWA

OLEH

ANDI TENRI BILANG RADISYAH MELATI

B 121 16 327

**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2020**



Optimization Software:
www.balesio.com

HALAMAN JUDUL

**IMPLEMENTASI PRINSIP AKUNTABILITAS DAN PARTISIPASI
MASYARAKAT DALAM PENYELENGGARAAN
PENDIDIKAN GRATIS DI
KABUPATEN GOWA**

OLEH

ANDI TENRI BILANG RADISYAH MELATI

B 121 16 327

SKRIPSI

Diajukan sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana
pada Program Studi Hukum Administrasi Negara



**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2020**

PENGESAHAN SKRIPSI

**IMPLEMENTASI PRINSIP AKUNTABILITAS DAN PARTISIPASI
MASYARAKAT DALAM PENYELENGGARAAN
PENDIDIKAN GRATIS DI
KABUPATEN GOWA**

Disusun dan diajukan oleh

**ANDI TENRI BILANG RADISYAH MELATI
B 121 16 327**

Telah Dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang Dibentuk
Dalam Rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana
Program Studi Hukum Administrasi Negara
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada Hari Rabu, 22 Juli 2020
Dan Dinyatakan Diterima

Panitia Ujian

Ketua

Sekretaris


Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H.,M.H
NIP. 19731231 199903 1 003


Muh. Zulfan Hakim, S.H.,M.H
NIP. 19751023 200801 1 101

**Ketua Program Studi
Hukum Administrasi Negara**



Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H.,M.H
NIP. 19570101 198601 1 001



PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan dibawah ini

Nama : Andi Tenri Bilang Radisyah Melati

Nomor Induk Mahasiswa : B 121 16 327

Jenjang Pendidikan : Strata Satu (S1)

Program Studi : Hukum Administrasi Negara

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul **“Implementasi Prinsip Akuntabilitas Dan Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pendidikan Gratis Di Kabupaten Gowa”** adalah **BENAR** merupakan hasil karya saya sendiri, dan bukan merupakan pengambilan dan pemikiran orang lain.

Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan skripsi ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 22 Juli 2020

Yang membuat pernyataan

Andi Tenri Bilang Radisyah Melati



PERSETUJUAN PEMBIMBING

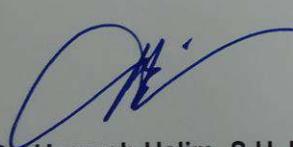
Diterangkan bahwa skripsi dari Mahasiswa:

Nama : Andi Tenri Bilang Radisyah Melati
Nomor Induk Mahasiswa : B 121 16 327
Departemen : Hukum Administrasi Negara
Judul Penelitian : Implementasi Prinsip Akuntabilitas Dan
Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan
Pendidikan Gratis Di Kabupaten Gowa

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian skripsi

Makassar, 21 Juli 2020

Pembimbing I


Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H.,M.H
NIP. 19731231 199903 1 003

Pembimbing II


Muh. Zulfan Hakim, S.H.,M.H
NIP. 19751023 200801 1 101





**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM**

KAMPUS UNHAS TAMALANREA, JALAN PERINTIS KEMERDEKAAN KM.10

Telp : (0411) 587219,546686, FAX. (0411) 587219,590846 Makassar 90245

E-mail: hukumunhas@unhas.ac.id

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : ANDI TENRI BILANG RADISYAH MELATI
N I M : B12116327
Program Studi : Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi : Implementasi Prinsip Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik Dalam Penyelenggaraan Pendidikan Gratis Di Kabupaten Gowa

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Juli 2020

a.n. Dekan,
Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset
dan Inovasi



Prof. Dr. Hamzah Halim SH.,MH
NIP: 19731221 199903 1 003



Optimization Software:
www.balesio.com

#generated_by_law_information_system_fh-uh in 2020-07-23 08:40:00

ABSTRAK

Andi Tenri Bilang Radisyah Melati (B 121 16 327) dengan Judul “Implementasi Prinsip Akuntabilitas Dan Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pendidikan Gratis Di Kabupaten Gowa”. Di bawah bimbingan (Hamzah Halim) sebagai Pembimbing I dan (Zulfan Hakim) Pembimbing II.

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji, mendalami serta menganalisis sejauh mana implementasi prinsip Akuntabilitas dan Partisipasi Masyarakat mampu mendukung penyelenggaraan pendidikan gratis di Kabupaten Gowa.

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian *socio-legal research* dengan penelitian yang bersifat deskriptif kualitatif. Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh pihak yang terkait secara langsung dengan penyelenggaraan program Pendidikan Gratis di Kabupaten Gowa dengan menggunakan teknik penentuan sampel yaitu *random sampling*.

Dari hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa prinsip akuntabilitas sebagai salah satu induk dari prinsip tata kelola pemerintahan yang baik telah diimplementasikan dengan baik oleh Pemerintah Daerah Gowa dalam penyelenggaraan pendidikan gratis di Kabupaten Gowa. implementasi prinsip partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan gratis di Kabupaten Gowa belum sepenuhnya optimal, oleh karena belum adanya regulasi yang tegas dan jelas yang mengatur prosedur, mekanisme dan tata cara pelibatan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan gratis di Kabupaten Gowa seperti belum adanya forum dialog dan forum konsultasi publik, belum terakomodirnya rekomendasi publik dengan baik, dan kurang dilibatkannya lembaga yang peduli pada kepentingan publik sehingga penyelenggaraan pendidikan gratis di Kabupaten Gowa.



ABSTRACT

Andi Tenri Bilang Radisyah Melati (B 121 16 327) with the title "Implementation of the Principles of Accountability and Community Participation in the Implementation of Free Education in Gowa Regency". Under the guidance of (Hamzah Halim) as Advisor I and (Zulfan Hakim) Advisor II.

This study aims to examine, explore and analyze the extent to which the implementation of the principle of Accountability and Community Participation is able to support the implementation of free education in Gowa Regency.

This study uses a type of socio-legal research with qualitative descriptive research. The population in this study are all parties directly related to the implementation of the Free Education program in Gowa Regency by using a sampling technique that is random sampling.

From the results of the study it can be concluded that the principle of accountability as one of the main principles of good governance has been implemented well by the Gowa Regional Government in organizing free education in Gowa Regency. the implementation of the principle of community participation in organizing free education in Gowa Regency is not yet fully optimal, because there are no clear and clear regulations governing the procedures, mechanisms and procedures for involving public participation in organizing free education in Gowa Regency such as the absence of dialogue forums and consultation forums public, not well accommodated public recommendations, and the lack of involvement of institutions that care about the public interest so that the implementation of free education in Gowa Regency.



KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirahim,

Puji syukur alhamdulillah penulis panjatkan kehadirat Allah Subhanahu Wa Ta'ala atas berkat, rahmat, taufik dan hidayah-Nya penusunan Penelitian yang berjudul **“Implementasi Prinsip Akuntabilitas Dan Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pendidikan Gratis Di Kabupaten Gowa”** dapat diselesaikan dengan baik.

Penulis menyadari bahwa dalam proses penulisan Penelitian ini banyak mengalami kendala, namun berkat bantuan, bimbingan, kerja sama dari berbagai pihak dan berkah dari Allah Subhanu Wa Ta'ala sehingga kendala-kendala yang dihadapi tersebut dapat di atasi.

Dengan segala kerendahan hati, penulis ingin menghaturkan rasa terima kasih kepada mereka yang telah banyak membantu penulis selama perkuliahan dan penyusunan skripsi, antara lain :

1. Allah Subhanahu Wa Ta'ala yang selalu memberikan rahmat dan hidayah-Nya serta selalu memberikan kemudahan dan perlindungan.
2. Kakek tercinta **Dr. H. Syahrul Yasin Limpo, S.H.,M.Si.,M.H** yang selalu memberikan bantuan moril, material, arahan dan mendoakan keberhasilan dan keselamatan selama menempuh pendidikan.
3. Ibunda tercinta **Indira Chunda Thita Syahrul, S.E.,M.M** yang selalu memberikan bantuan moril, material, arahan dan mendoakan keberhasilan dan keselamatan selama menempuh pendidikan.
4. Ibu **Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA**, selaku Rektor Universitas Hasanuddin.

Bapak **Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H.,M.H** selaku pembimbing I dan bapak **Muh. Zulfan Hakim, S.H.,M.H** selaku pembimbing II yang dengan penuh kesabaran memberikan masukan, dukungan, saran



dan kritik yang membangun untuk kelancaran penulisan penelitian ini.

6. Ibu **Prof. Dr. Marwati Riza, S.H.,M.Si** dan bapak **Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H.,M.H** selaku dewan penguji yang dengan penuh kesabaran memberikan masukan, dukungan, saran dan kritik yang membangun untuk kelancaran penulisan penelitian ini.
7. Pemerintah Kabupaten Gowa dengan ini Bapak **Adnan Purichta Ichsan, S.H.,M.H** atas kesediaannya menerima dan memberikan data serta informasi kepada penulis dalam penelitian ini.
8. Kakanda **Reza Andriyanto Z, S.Ak.,M.M** yang selalu ada dan tidak pernah bosan menemani penulis dalam menyelesaikan penelitian ini.
9. Teman-teman dan sahabat seperjuangan **Angkatan 2016** yang tidak bisa penulis sebutkan satu per satu yang selalu memberikan dukungan dan masukan kepada penulis.

Akhirnya, dengan segala kerendahan hati penulis menyadari masih banyak terdapat kekurangan-kekurangan, sehingga penulis mengharapkan adanya saran, kritikan dan masukan yang bersifat membangun demi kesempurnaan penelitian ini.

Makassar, 22 Juli 2020

Penulis

Andi Tenri Bilang Radisyah Melati



DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN SKRIPSI	ii
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI	iii
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	iv
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI	v
ABSTRAK	vi
ABSTRACT	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	x
DAFTAR GAMBAR	xii
DAFTAR TABEL	xiii
DAFTAR LAMPIRAN	xv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Masalah Pokok.....	9
C. Tujuan Penelitian	9
D. Kegunaan Penelitian	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	11
A. Landasan Teori	11
1. Negara Hukum & Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (<i>Good Governance</i>)	11
2. Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik	29
B. Otonomi Daerah	43
1. Kewenangan Daerah dalam Penyelenggaraan Pendidikan ...	46
2. Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah	49
C. Pendidikan Gratis Di Kabupaten Gowa	54
BAB III METODE PENELITIAN	58
A. Tipe dan Sifat Penelitian	58
B. Pendekatan Penelitian	58
C. Lokasi Penelitian	59
D. Populasi dan Sampel	59
E. Jenis dan Sumber Data	61
F. Teknik Pengumpulan Data	61



G. Teknik Analisis Data	62
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	63
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	63
1. Keadaan Geografis dan Wilayah Administrasi Pemerintahan Gowa	63
2. Kependudukan dan Ketenagakerjaan	64
3. Perekonomian Daerah	67
4. Visi, Misi, dan Nilai	68
B. Penerapan Prinsip Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pendidikan Gratis Di Kabupaten Gowa	73
1. Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati Kabupaten Gowa ...	73
C. Penerapan Prinsip Partisipasi dalam Penyelenggaraan Pendidikan Gratis di Kabupaten Gowa.....	130
1. Agenda Peningkatan Penguatan Kelembagaan dan Peran Masyarakat	130
2. Persepsi Masyarakat Terhadap Penerapan Prinsip Partisipasi oleh Pemerintahan Daerah Kabupaten Gowa dalam Penyelenggaraan Pendidikan Gratis Di Kabupaten Gowa	135
3. Kepercayaan Masyarakat terhadap Penerapan Prinsip Partisipasi dalam Penyelenggaraan Pendidikan Gratis Di Kabupaten Gowa	139
4. Tingkat Partisipasi Masyarakat terhadap Penerapan Prinsip Partisipasi dalam Penyelenggaraan Pendidikan Gratis Di Kabupaten Gowa	143
BAB V PENUTUP	148
A. Kesimpulan	148
B. Saran	149
DAFTAR PUSTAKA	151
LAMPIRAN	155



DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
1. Bagan Struktur Pembelajaran Kelas Tuntas Berkelanjutan	104
2. Bagan SOP Model Pembelajaran KTB	105
3. Bagan Langkah-Langkah Analisis Pembelajaran	108
4. Bagan Dasar Penetapan Nilai Ketuntasan Belajar	109



DAFTAR TABEL

Tabel		Halaman
1.	Deskripsi Responden/Informan Penelitian	58
2.	Data Penduduk Di Kabupaten Gowa Tahun 2017-2019	63
3.	Tanggapan Responden Tentang Apakah Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Pendidikan Gratis telah Mencerminkan jika Pemerintah Kabupaten Gowa telah Menerapkan Prinsip Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pendidikan Gratis Di Kabupaten Gowa	78
4.	Tanggapan Responden Tentang Apakah Peraturan Daerah Nomor 09 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Program Wajib Belajar telah menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten Gowa telah menerapkan prinsip Akuntabilitas di dalam Penyelenggaraan Pendidikan Gratis di Kabupaten Gowa .	83
5.	Tanggapan Responden Tentang Apakah Penyelenggaraan Kelas Tuntas Berkelanjutan Kabupaten Gowa telah menerapkan Prinsip Akuntabilitas	89
6.	Tanggapan Responden Tentang Apakah Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2013 Tentang Sistem Kelas Tuntas Berkelanjutan telah menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten Gowa telah menerapkan Prinsip Akuntabilitas di Dalam Penyelenggaraan Pendidikan Gratis di Kabupaten Gowa	110
7.	Angka Putus Sekolah Tahun 2015-2019 dalam Penyelenggaraan Pendidikan Gratis Di Kabupaten Gowa	114
8.	Tingkat Kelulusan Siswa Tahun 2015 – 2019 dalam Penyelenggaraan Pendidikan Gratis Di Kabupaten Gowa	115
9.	Tanggapan Responden Tentang Apakah Peraturan Bupati Gowa No 8 Tahun 2008 Tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Gowa No 4 Tahun 2008 tentang Pendidikan Gratis menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten Gowa telah menerapkan Prinsip Akuntabilitas di dalam Penyelenggaraan Pendidikan Gratis di Kabupaten Gowa	117
10.	Tanggapan Responden Tentang Apakah Pembiayaan Penyelenggaraan Program Pendidikan Gratis Di Kabupaten Gowa telah menerapkan Prinsip Akuntabilitas	128
	Tanggapan Responden Tentang Persepsi Masyarakat terhadap Menerapan Prinsip Partisipasi oleh Pemerintah Kabupaten Gowa dalam Penyelenggaraan Program Pendidikan Gratis di Kabupaten Gowa.....	135



12.	Tanggapan Responden tentang Kepercayaan Masyarakat terhadap Penerapan Prinsip Partisipasi dalam Penyelenggaraan Pendidikan Gratis Di Kabupaten Gowa	139
13.	Tanggapan Responden tentang Partisipasi Masyarakat terhadap Penerapan Prinsip Partisipasi oleh Aparat Pemerintah Daerah Kabupaten Gowa dalam Penyelenggaraan Pendidikan Gratis Di Kabupaten Gowa.....	144



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada tingkat nasional sebenarnya telah diterbitkan berbagai produk hukum untuk menjamin penyelenggaraan pemerintahan yang mencerminkan suatu tata pemerintahan yang baik yaitu Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), juga telah diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tata cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah serta Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dan aturan lain yang mencerminkan kesungguhan pemerintah untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan negara yang berdasarkan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

Di samping itu pula dengan berbagai ciri dan muatan yang terkandung pada Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada dasarnya menunjukkan bahwa undang-undang tersebut juga merupakan produk hukum yang mencerminkan kehendak untuk mewujudkan penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik, dimana penyelenggaraan pemerintahan daerah harus dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip-prinsip



demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Sejarah tata pemerintahan yang baik (*good governance*) atau tata pemerintahan daerah yang baik (*good local governance*), sesungguhnya telah mulai dipraktikkan merupakan hasil dari masa revolusi Inggris. Setelah revolusi Inggris, penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam pengambilan keputusan yang berkenaan dengan pembebanan kepada rakyat, terutama para pembayar pajak, harus dengan memperhatikan aspirasi rakyat.

Tata pemerintahan yang baik muncul mewarnai perbincangan yang berhubungan dengan pemerintahan daerah, setelah terjadi pergeseran konsep otonomi daerah dari otonomi nyata dan bertanggung jawab menurut UU Nomor 5 Tahun 1974, ke otonomi luas, menurut Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999. Konsep otonomi luas ini kemudian tetap dipertahankan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang digunakan sampai sekarang.

Masuknya pendidikan sebagai salah satu bidang yang didesentralisasikan pengelolaannya memberikan makna bahwa pemerintah pusat memiliki keinginan yang kuat untuk mendelegasikan sebagian tanggungannya kepada pemerintah daerah, khususnya dalam upaya meningkatkan mutu pendidikan nasional. Di samping itu, bagi setiap daerah, ini menuntut peran maksimal dalam memikirkan, merencanakan, dan



mengelola sektor pendidikan secara mandiri dan profesional. Kondisi pendidikan di Indonesia memang menghadapi dua masalah besar sekaligus, yakni persoalan internal dan eksternal. Secara internal sedang dilakukan berbagai penataan dan restrukturisasi strategi pengembangan yang lebih cepat, akurat dan akseleratif, sementara secara eksternal, berbagai tantangan dan peluang justru menunggu peningkatan tersebut agar lebih kompetitif.

Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional No. 20 tahun 2003 mengusung semangat demokratisasi, desentralisasi dan globalisasi. Paling kurang terdapat sembilan belas pasal yang menggandengkan kata pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang konotasinya adalah berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan pendidikan hendaknya selalu mensinergikan kepentingan nasional dan kepentingan lokal (daerah) sehingga kualitas pendidikan yang diharapkan dapat meningkatkan daya saing peserta didik.

Pembaruan radikal pendidikan di Indonesia ditunjukkan melalui Undang-Undang (UU) Nomor 32 tahun 2004 serta UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang mendelegasikan otoritas pendidikan pada daerah dan mendorong otonomisasi di tingkat sekolah, pelibatan masyarakat

pengembangan kurikuler, serta pengembangan sekolah lainnya. pembaharuan tersebut belum mampu menjawab kompleksitas a yang ada.



Selain itu konsep tentang sekolah demokrasi selalu mengutamakan *stakeholder* dalam pengembangan kualitas pendidikan. Perbaikan kurikulum dengan melibatkan masyarakat sebagai salah satu elemen belum sepenuhnya tepat sasaran. Selama ini pelibatan masyarakat hanya dalam persoalan finansial dan infrastruktur. Idealnya, masyarakat juga berperan dalam perencanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan melalui dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah.

Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) sebagai bagian dari Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak (PKPS BBM) tidak seharusnya diklaim sebagai upaya untuk meratakan hak memperoleh pendidikan. Tanpa PKPS BBM pun rakyat berhak mendapatkan pendidikan dan pengajaran yang layak sebagaimana diamanatkan dalam UUD NKRI Tahun 1945.

Penyaluran dana BOS dilandasi oleh tiga asumsi dasar. *Pertama*, fenomena mahalnya buku pelajaran di sekolah yang memberatkan siswa. *Kedua*, keberadaan komite sekolah yang selama ini dipertanyakan netralitasnya membuat fungsi kontrolnya menjadi lemah. Akibatnya, banyak kebijakan komite sekolah yang mendukung keinginan manajemen sekolah tanpa melihat kemampuan orang tua siswa terkait masalah finansial. *Ketiga*,

pala sekolah yang sering memanfaatkan situasi dengan berlindung di komite sekolah membuat manajemen sekolah semakin amburadul dan indusif.



Kondisi pendidikan di Indonesia secara kuantitatif mengalami kemajuan namun dari sisi kualitas masih menimbulkan banyak keraguan. Dengan berbagai usaha pemerintah dalam hal ini Departemen Pendidikan Nasional sebagai perpanjangan tangan pelaksanaan kebijakan negara baik pada tingkat ide maupun konsep. UU Sisdiknas, otonomi pendidikan, alokasi 20% dari APBN, APBD untuk pendidikan, kemudian berkaitan dengan manajemen persekolahan Manajemen Berbasis Sekolah (MBS), dan Kurikulum Berbasis Kompetensi (KBK), merupakan langkah maju yang harus segera dikongkritkan.

Kondisi pendidikan di Propinsi Sulawesi Selatan saat ini tidak terlepas dari adanya praktek-praktek yang menyimpang dan cenderung menjadi suatu pembenaran. Saat ini banyaknya terjadi praktek-praktek yang dilakukan sekolah dengan “Menjual Nama Komite dan Koperasi untuk Pungutan”. Koperasi sekolah sering menjadi tameng untuk menjual perlengkapan sekolah seperti sepatu, seragam, buku bacaan dan perlengkapan lainnya. Pasalnya pihak sekolah selalu menampik tidak memungut biaya masuk sekolah. Begitupun dengan biaya perlengkapan sekolah bagi siswa baru, pihak sekolah selalu berargumen bahwa tidak ada pemaksaan bagi siswa untuk membeli, tapi setiap siswa telah disuguhi daftar perlengkapan sekolah

beli di koperasi.

soalan pendidikan sebagaimana penulis kemukakan di atas, hampir

semua daerah di Indonesia termasuk di Sulawesi Selatan, sehingga



mendorong penulis untuk melakukan kajian terhadap hal-hal yang melingkupi dunia pendidikan, khususnya dalam kaitan Aspek Hukum Terhadap Pelaksanaan Fungsi Pemerintah Daerah Di Bidang Penyelenggaraan Pendidikan Dalam Era Otonomi Daerah.

Implementasi otonomi daerah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, pemerataan, keadilan, demokratisasi, dan penghormatan terhadap nilai-nilai budaya lokal serta menggali potensi dan keanekaragaman daerah, bukan untuk memindahkan masalah pendidikan dari pusat ke daerah, baik di kabupaten dan kota maupun di provinsi. Demikian pula otonomi (sistem dan pengelolaan) pendidikan bertujuan untuk meningkatkan mutu dan relevansi, serta pemerataan pendidikan bagi seluruh lapisan masyarakat, bukan memindahkan atau memberikan masalah pendidikan dari pemerintah nasional ke pemerintah daerah.

Sebagai Daerah Otonom, dinyatakan bahwa pemerintah pusat antara lain bertanggungjawab atas penetapan standar kompetensi siswa dan warga belajar, pengaturan kurikulum nasional dan penilaian hasil belajar secara nasional serta pedoman pelaksanaannya, penetapan standar teori pelajaran pokok, penetapan persyaratan perolehan dan penggunaan gelar akademik, penetapan pedoman pembiayaan penyelenggaraan pendidikan, penetapan standar penerimaan, perpindahan, sertifikasi siswa dan warga belajar; dan kalender pendidikan dan jumlah belajar efektif; pengaturan dan



pengembangan pendidikan tinggi, pendidikan jarak jauh, dan sekolah internasional; dan pembinaan bahasa dan sastra Indonesia.

Sarundajang dalam bukunya *Birokrasi Dalam Otonomi Daerah* (Sarundajang, 2005:152) menjelaskan bahwa tata pemerintahan yang baik atau *good governance* dewasa ini sedang menjadi acuan dalam mencari perbaikan organisasi sesuai dengan tuntutan reformasi. Tata pemerintahan yang baik merupakan sebuah konsep yang akhir-akhir ini dipergunakan secara teratur dalam ilmu politik, terutama ilmu pemerintahan dan administrasi publik. Konsep itu lahir sejalan dengan konsep-konsep dan terminologi demokrasi, masyarakat madani (*civil society*), partisipasi rakyat, hak asasi manusia dan pembangunan masyarakat secara berkelanjutan.

Kunci utama memahami *good governance* yaitu pemahaman atas prinsip-prinsip di dalamnya. Bertolak dari prinsip-prinsip ini akan didapatkan tolak ukur kinerja suatu pemerintahan. Baik-buruknya pemerintahan bisa dinilai bila ia telah bersinggungan dengan semua unsur prinsip-prinsip *good governance*. Menyadari pentingnya masalah ini, prinsip-prinsip *good governance* menurut UNDP (UNDP, 1997) sebagaimana tertera berikut ini : Partisipasi Masyarakat, Tegaknya Supremasi Hukum, Transparansi, Peduli pada Stakeholder, Berorientasi pada Konsensus, Kesenjangan, Efektivitas dan

, Akuntabilitas, Visi Strategis.



Berdasarkan hal tersebut, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota perlu memilah dan memilih secara hati-hati berbagai strategi pembangunan pendidikan yang selama ini telah dilakukan agar kekeliruan kolektif pada masa lalu tidak diulangi oleh pemerintah daerah pada masa yang akan datang. Oleh karena itu, hanya strategi pembangunan pendidikan yang menunjukkan pengaruh positif yang perlu dilanjutkan, sedangkan yang tidak banyak memberi manfaat bagi siswa dan lembaga pendidikan serta melahirkan berbagai masalah baru harus segera ditinggalkan.

Strategi pembangunan pendidikan yang efektif mutlak diperlukan, yaitu strategi pembangunan yang memberdayakan, memberikan kepercayaan yang lebih luas, dan mengembalikan urusan pengelolaan pendidikan kepada sekolah. Peran pemerintah lebih ditekankan pada pelayanan, agar proses pendidikan di sekolah berjalan secara efektif dan efisien. Peran ini dapat dilakukan oleh semua jenjang pemerintahan, baik pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota. Dalam konteks itulah, reformasi dalam pengelolaan pendidikan mengarah pada terciptanya kondisi yang desentralistis baik pada tatanan birokrasi maupun pengelolaan sekolah.

Berdasarkan pada uraian di atas, maka isu penelitian diduga kuat bahwa pelaksanaan fungsi pemerintah daerah di bidang penyelenggaraan pendidikan dalam era otonomi daerah belum optimal.



B. Rumusan Masalah

Mengingat banyak dan luasnya permasalahan penyelenggaraan pendidikan di era otonomi daerah ini terlebih jika dikaitkan dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik versi UNDP, maka demi terfokusnya penelitian dan pembahasan terhadap masalah yang diangkat dalam skripsi ini, maka penulis membatasi masalah dengan rumusan masalah, sebagai berikut;

1. Se jauh mana implementasi prinsip Akuntabilitas mendukung penyelenggaraan pendidikan gratis di Kabupaten Gowa?
2. Se jauh mana implementasi prinsip Partisipasi Masyarakat mendukung penyelenggaraan pendidikan gratis di Kabupaten Gowa?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengkaji, mendalami serta menganalisis sejauh mana implementasi prinsip Akuntabilitas mampu mendukung penyelenggaraan pendidikan gratis di Kabupaten Gowa.
2. Untuk mengkaji, mendalami, serta menganalisis sejauh mana implementasi prinsip partisipasi masyarakat mampu mendukung penyelenggaraan pendidikan gratis di Kabupaten Gowa.



D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan teoritis; diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam rangka pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam bidang ilmu hukum tata negara dan administrasi negara dalam mengimplementasikan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam penataan sistem penyelenggaraan desentralisasi pendidikan di Indonesia.
2. Kegunaan Praktis; diharapkan hasil penelitian ini sebagai sumbangan pemikiran untuk dijadikan acuan dalam pengembangan pelaksanaan desentralisasi pendidikan di daerah yang berbasis prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.
3. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan bagi peneliti berikutnya yang merupakan suatu konsep yang dapat dilanjutkan dalam pengimplementasian prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik terhadap penataan sistem penyelenggaraan desentralisasi pendidikan.
4. Konsep yang dihasilkan dalam penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pihak yang terlibat dalam menentukan arah kebijakan sistem desentralisasi pendidikan dimasa yang akan datang.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

1. Negara Hukum dan Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*)

a. Keterkaitan Konsep Negara Hukum dengan Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (*Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (Good Governance)*)

Negara hukum adalah suatu tipologi negara yang dalam penyelenggaraan pemerintahan negara selalu berdasarkan hukum (*rechtsstaat*). Menurut Ridwan, H.R (2002: 1) bahwa:

“sejarah dan pertumbuhan negara hukum lahir dan tumbuh dari perkembangan pemikiran umat manusia yang sejalan dengan perkembangan kesejahteraan manusia itu sendiri. Oleh sebab itu, asumsi dari muncul dan berkembangnya suatu negara hukum didasarkan pada tingkat kesejahteraan masyarakatnya. Maka konsep negara hukum berlaku secara universal, karena disesuaikan dengan kondisi kesejahteraan masyarakat. Itulah sebabnya konsep dan persepsi negara hukum muncul dengan berbagai model dan tipologinya”.

Dari perspektif *Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (Good Governance)* wujud negara hukum diwakili oleh *the rule of law*, hal ini wajar karena *Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (Good Governance)* adalah konsep asing yang berasal dari sistem hukum Anglo Saxon.



Adapun Tipologi negara hukum yang pernah ada, menurut Ridwan, HR (2002: 1) adalah

"tipologi negara hukum nomokrasi Islam (Qur'an dan Sunnah), negara hukum Eropa Kontinental (*rechtsstaat*), konsep negara hukum Anglo Saxon (*rule of law*), konsep negara hukum *socialis legality* dan konsep negara hukum Pancasila".

Selanjutnya menurut S.F. Marbun, dkk (2001: 1) bahwa:

"embrio negara hukum pertama kali ditemukan dalam pemikiran Plato yang merumuskan konsep negara hukum dari kata "*nomoi*" atau Aristoteles merumuskan negara hukum dengan mengaitkannya dengan konsep "*polis*".

Lebih lanjut menurut S.F. Marbun, dkk (2001: 1) bahwa

"dalam pemikiran Aristoteles ditemukan makna substantif negara hukum yang menyatakan bahwa "dalam negara hukum yang memerintah bukanlah manusia, melainkan pemikiran yang adil, dan kesusilaan yang menentukan baik buruknya suatu hukum".

Berdasarkan konsep tersebut di atas, maka perlu dilakukan upaya mendidik manusia selalu bersikap baik, adil dan bersusila. Jika kondisi tersebut telah terpenuhi, maka terwujudlah suatu negara hukum. Hal ini perlu diwujudkan karena tujuan negara pada prinsipnya adalah kesempurnaan warganya yang berdasarkan atas keadilan. Keadilanlah yang memerintah yang harus dijelmakan oleh negara. Untuk mencapai hal tersebut, hukum difungsikan sebagai sarana untuk memuluskan jalan mencapai tujuan negara. Hukum memberikan kepada setiap manusia apa yang sebenarnya berhak



diterima dan memberikan balasan bagi setiap pelanggar hak-hak seseorang dengan sanksi sesuai pelanggarannya.

Ide negara hukum secara substantif berawal dari konstruksi pemikiran Aristoteles yang menempatkan keadilan sebagai tujuan utama negara. Konsep keadilan menurut Aristoteles (Achmad Ali, 2002: 259-260) ada dua yaitu:

"keadilan distributif yaitu suatu keadilan di mana pembagian barang dan kehormatan kepada masing-masing orang sesuai dengan statusnya dalam masyarakat. Kedua, keadilan korektif yaitu keadilan yang ditetapkan berdasarkan kriteria dalam melaksanakan hukum sehari-hari, memiliki standar hukum sebagai akibat dari tindakan hukum kepada pihak lain guna memulihkan keadaan dalam hubungannya dengan orang lain".

Unsur utama konstruksi pemikiran ide negara hukum Aristoteles menurut S.F. Marbun, dkk (2001:2) adalah

"diramu dari konsep pemikiran etis yang sempit sehingga semua konsep negara hukum yang bersumber dari pemikiran Aristoteles tentang negara hukum adalah teori-teori etis. Itulah sebabnya sehingga ide negara hukum berupaya mengejar rasa keadilan yang bermula dari kesadaran etis para warganya".

Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa konsekuensi logis dari konstruksi berpikir Aristoteles adalah hukum bukanlah apa yang dibuat semata-mata pembuat undang-undang negara, akan tetapi hukum termasuk apa yang secara etis mendukung perasaan keadilan warganya.



Makna negara hukum sebagaimana yang berdasarkan paham Aristoteles tersebut di atas jika dikaitkan dengan *Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (Good Governance)* tampaknya memiliki benang merah yang erat dalam kerangka pembentukan aparatur pemerintahan yang sesuai dengan ide dan cita-cita negara hukum. Bahkan dalam kerangka negara hukum prinsip-prinsip *Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (Good Governance)* mendapat peluang yang lebih besar. Atau dengan kata lain negara hukum memberikan ruang berlakunya prinsip-prinsip *Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (Good Governance)* sebagai pendukung terwujudnya penyelenggara negara yang baik dan bersih sesuai dengan cita-cita negara hukum.

Dalam kajian ilmu hukum, khususnya hukum tata negara konsep negara hukum memiliki ciri-ciri atau indikator yang dapat dijadikan parameter ada tidaknya suatu negara. Menurut Freidrich Julius Stahl (dalam S.F. Marbun, dkk, 2001: 7-16) merumuskan arah tujuan pembentukan negara, yaitu:

“negara harus menjadi negara hukum, itulah semboyan dan sebenarnya menjadi pendorong perkembangan zaman baru ini. Negara harus menentukan secermat-cermatnya jalan-jalan dan batas-batas kegiatan sebagaimana lingkungan (suasana) kebebasan negara menurut hukum itu dan harus menjamin suasana kebebasan itu tanpa dapat ditembus. Negara harus mewujudkan atau memaksakan gagasan akhlak dari segi negara, juga secara



langsung tidak lebih jauh daripada seharusnya menurut suasana hukum ”.

Pengertian dan arah negara tersebut menunjukkan bahwa dalam negara hukum, negara harus memberikan jaminan perlindungan hukum kepada setiap warganya tanpa ada tekanan (ditembus) oleh negara. Dari konsep arah negara tersebut, dapat dipahami bahwa dalam kerangka penyelenggaraan negara setiap aparat negara harus memberikan ruang kepada warganya, suasana penuh akhlak yang dapat diterjemahkan sebagai rasa keadilan. Oleh sebab itu, untuk mengkonkretkan ciri-ciri negara hukum dapat diidentifikasi sebagaimana yang dirumuskan oleh beberapa pandangan ahli hukum tata negara yaitu, pertama, menurut Freidrich Julius Sthal dalam (S.F. Marbun, dkk, 2001: 16) bahwa ciri negara hukum adalah

”(a) adanya jaminan terhadap hak asasi manusia (b) ada pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*), (c) pemerintahan haruslah berdasarkan peraturan-peraturan hukum (*wet matigheid van bestuur*) (d) adanya peradilan administrasi negara atau disebut *administratief reshtspraak*”.

Adapun menurut Scholten yang dikutip oleh Notohamidjoyo dalam (S.F. Marbun, dkk, 2001: 4-5) menetapkan dua ciri negara hukum, adalah

”*pertama, “er is recht tegenover den staat”* – setiap warga negara mempunyai hak terhadap negara, individu mempunyai hak terhadap



masyarakat. *Kedua* adalah bahwa “ *er is scheiding van machten*” dalam negara hukum ada pemisahan kekuasaan”.

Selanjutnya, banyak rumusan tentang negara hukum dikemukakan para ahli hukum tata negara pada prinsipnya mengandung satu esensi bahwa dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan selalu dalam pengawasan hukum. Pengawasan hukum yang dimaksud bukan saja dalam arti formal seperti pengawasan fungsional, akan tetapi pengawasan hukum dapat diartikan sebagai pengawasan publik. Kedua cara untuk mengawasi penyelenggaraan pemerintahan sangat erat kaitannya dengan upaya menciptakan penyelenggara negara mencapai suatu pemerintahan yang baik (*Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (Good Governance)*).

Hukum sebagai alat rekayasa dan sebagai sarana pengawasan publik merupakan dua cara yang dapat dijadikan sebagai sarana untuk mengarahkan para penyelenggara negara untuk mencapai pemerintahan yang baik dalam negara hukum. Perlunya pengawasan publik terhadap para penyelenggara negara terkait dengan konsep demokratisasi sebagai salah satu ciri negara hukum. Dalam kaitan itu, maka pengawasan terhadapnya merupakan hak yang berdaulat dari rakyat banyak. Dalam konsep negara, kedaulatan ada di tangan rakyat, itu berarti masyarakat



mempunyai hak untuk mengawasi para penyelenggara negara terutama melalui sarana hukum yang dibentuk. Menurut Joko Widodo (2001:147) bahwa

“sudah sewajarnya, manakala pemegang kekuasaan yang telah menggunakan kekuasaan dan sumber daya keuangan yang berasal dari rakyat, harus mempertanggungjawabkan kepada publik (rakyat)”.

Pertanggungjawaban tersebut terkait dengan sifat, sikap, perilaku dan kebijakannya selama dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan. Olehnya, pertanggungjawaban para penyelenggara negara yang diawasi (control) oleh publik dalam terminologi administrasi negara disebut sebagai konsep akuntabilitas. Masuknya pengawasan publik dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam wujud akuntabilitas sangat sesuai dengan negara hukum sebagaimana pandangan Hughes dalam (Joko Widodo, 2001:240) bahwa

”government organization are created by the public, or the public and need to be accountable to it”.

Oleh sebab itu, filosofi pengawasan fungsional dan pengawasan publik dalam negara hukum terhadap para penyelenggara pemerintahan sangat penting untuk menjaga konsistensi tegaknya negara hukum yang berdasarkan asas kedaulatan rakyat. Menurut Darwin dalam (Joko Widodo, 2001: 147) bahwa



“Rakyat melalui hukum dapat mengawasi penyelenggaraan pemerintah daerah dengan kaidah hukum yang ada, khususnya melalui tiga konsep dasar pengawasan (control) terhadap birokrasi, yaitu “akuntabilitas, responsibilitas dan responsivitas”.

Ketiga konsep pengawasan birokrasi tersebut di atas telah direduksi menjadi kaidah hukum positif dalam bentuk asas hukum positif sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Dalam undang-undang tersebut disebutkan secara limitatif tujuh asas dalam penyelenggaraan negara, yaitu

(a) asas kepastian hukum (b) asas tertib penyelenggaraan negara (c) asas kepentingan umum (d) asas keterbukaan (e) asas proporsionalitas (f) asas profesionalisme dan (g) asas akuntabilitas.

Ketujuh asas tersebut secara dogmatik hukum dikategorikan sebagai asas-asas hukum yang dapat menjadi kaidah hipotetik untuk menguji sikap, perilaku dan kebijakan para penyelenggara negara. Meskipun telah menjadi asas-asas hukum positif, ketiga asas hukum masih membutuhkan asas-asas lain, seperti, efektivitas, efisiensi (vide Pasal 20 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004) tersebut dapat menjadi alat pengawasan birokrasi yang belum sampai pada posisi sebagai *meta-kaidah*. Sebab, secara teoretis ketiga asas tersebut belum semua menjelma dalam wujud sebagai peraturan perundang-undangan. Bila dibandingkan dengan



prinsip-prinsip Pemerintahan yang baik (*Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik*) dalam ketentuan perundang-undangan, khususnya Pasal 19 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Penyelenggaraan Pemerintahan yang baik belum sepenuhnya mengakomodir asumsi teoretis prinsip-prinsip *Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (Good Governance)* sebagaimana konsep aslinya. Salah satu prinsip yang belum masuk yaitu prinsip partisipasi yang melibatkan sektor swasta, dan masyarakat sebagai pilarnya. Jika dianalisis secara substantif dalam arti dogmatik hukum, maka produk hukum yang memasukkan asas-asas pengawasan birokrasi dalam UU Nomor 5 tahun 1986 sebagaimana telah diubah menjadi Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Menurut Sjahrhan Basah dalam (S.F. Marbun, dkk, 2001: 108-109) bahwa:

"Dalam konsep negara hukum, bagi aparat administrasi negara dalam doktrin diberikan suatu hak untuk bebas bertindak dalam suatu kebebasan yang bertanggung jawab yang disebut "*freies ermessen*". Kebebasan bertindak yang diberikan tetap dalam batas koridor hukum dalam arti bahwa sikap tindak administratur negara dalam batas tertentu dan harus dipertanggungjawabkan".

Bahkan, menurut Hans J. Wolf dalam (S.F. Marbun, dkk, 2001: 108-109) bahwa:

"*freies ermessen*" tidak dapat diartikan secara berlebihan seakan-akan pejabat atau badan atau pejabat administrasi negara boleh bertindak sewenang-wenang atau tanpa dasar dan dengan dasar-



dasar yang tidak jelas atau pun dengan pertimbangan yang subjektif-individual”.

Menurut A.Q.C. TAK dalam (S.F. Marbun, dkk, 2001: 110)

bahwa:

”Jika dikaji secara dalam tentang eksistensi “*freies ermessen*” dalam hukum administrasi negara memiliki filosofi hanya sebagai fiksi belaka yang dikhawatirkan akan menjadi “boomerang” dalam negara hukum”.

Kekhawatiran ini sangat sesuai dengan konsep *wetmatigheid van bestuur* para aparatur negara, di mana semua perbuatan administrasi negara selalu mengacu kepada yang diatur oleh peraturan perundang-undangan sebagai konsekuensi asas legalitas.

Laica Marzuki dalam (Ridwan, HR, 2002: 150) menyatakan

bahwa “*freies ermessen*” adalah:

“merupakan kebebasan yang diberikan kepada tata usaha negara dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan sejalan dengan meningkatnya tuntutan pelayanan publik yang harus diberikan tata usaha negara terhadap kehidupan sosial ekonomi para warga yang kian kompleks”.

Hal ini sangat relevan di era dewasa ini di mana tatanan masyarakat modern banyak tuntutan yang seketika harus dipenuhi, aparatur tidak perlu menunggu peraturan hukumnya; agar tidak terjadi kekosongan, kelemahan penerapan asas legalitas dalam pelayanan publik sebagai filosofinya. Pada prinsipnya dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan sudah sepatutnya pula dilakukan



pengawasan terhadap birokrasi sebagai penyelenggara pemerintahan. Sebab, dalam perkembangannya ada administrasi pemerintahan yang menggunakan “*freies ermessen*” secara kaku dan perkembangan masyarakat semakin maju sehingga semestinya ada pengawasan yang ketat dari publik. Selain itu, pemerintah juga diberikan diskresi sebagai unsur melengkapi terhadap pembuatan-pembuatan yang mandiri yang tidak diatur dalam ketentuan undang-undang.

Selain itu, kebebasan bertindak dapat pula dalam bentuk peraturan kebijakan atau *beleid regeles*. Kebebasan ini mempunyai ciri-ciri tertentu sebagaimana dikemukakan oleh J.H. van Kreveld (Ridwan, HR, 2002:5), yaitu :

- a) Pembentukan peraturan kebijaksanaan tidak didasarkan pada ketentuan yang tegas-tegas bersumber dari atribusi atau delegasi Undang-undang dasar dan undang-undang;
- b) Pembentukannya dapat tertulis dan tidak tertulis yang bersumber pada kewenangan bebas bertindak instansi pemerintah, atau hanya didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum yang memberikan ruang kebijaksanaan kepada pejabat atau badan tata usaha negara untuk atas inisiatif sendiri mengambil tindakan hukum publik yang bersifat mengatur maupun penetapan;
- c) Redaksi atas isi peraturan bersifat luwes dan umum tanpa menjelaskan kepada warga masyarakat tentang bagaimana seharusnya instansi pemerintah melaksanakan kewenangan bebasnya terhadap warga masyarakat dalam situasi yang ditentukan (dikenai) sesuatu peraturan;
- d) Redaksi yuridis peraturan kebijaksanaan di negara Belanda ada yang dibentuk mengikuti format peraturan perundang-undangan biasa, dan diumumkan secara resmi dalam berita berkala pemerintah, walaupun di dalam konsideransnya tidak menunjuk



- kepada undang-undang yang memberikan wewenang pembentukannya kepada badan pemerintah yang bersangkutan;
- e) Dapat pula ditentukan sendiri format yuridisnya oleh pihak pejabat atau badan tata usaha negara yang memiliki ruang kebijaksanaan untuk itu.

Oleh karena itu, pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan termasuk jenis pengawasan fungsional dalam negara hukum sangat dibutuhkan dengan menggunakan prinsip-prinsip akuntabilitas, responsibilitas dan responsivitas agar dapat menciptakan aparatur pemerintahan yang baik. Dengan demikian esensi kehadiran negara hukum adalah membuat batasan yang sifatnya normatif bagi penyelenggara negara untuk bertindak sebagai filosofi perumusan unsur-unsur negara hukum dimana warga negara sebagai *primus interparens* dalam kehidupan bernegara. Landasan filosofi tersebut berangkat dari pemikiran Lord Acton dalam (Ridwan, HR, 2002: 5) yang menyatakan, bahwa: "*power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*". Atas dasar itu sehingga fungsi pengawasan khususnya pengawasan fungsional terhadap penyelenggara negara menjadi signifikan dalam negara hukum dalam kerangka membangun aparatur negara yang baik.



b. Tujuan Negara Hukum dan Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*)

Setiap negara pasti mempunyai tujuan tertentu. Pada umumnya bahwa negara hukum bertujuan untuk mencapai suatu kondisi tertentu yang dalam terminologi administrasi negara sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*). Tujuan setiap negara selalu dikaitkan dengan masalah kesejahteraan masyarakat. Konsekuensinya, dalam doktrin hukum tata negara memunculkan tipologi negara hukum. Munculnya tipologi negara hukum selalu searah dengan tipe kesejahteraan masyarakatnya.

Dalam teori hukum tata negara disebutkan bahwa munculnya negara kesejahteraan yang dikenal sampai saat ini merupakan perkembangan lanjut dari paham negara yang hanya meletakkan kewajibannya sebagai penjaga ketertiban semata-mata. Konstruksi pemikiran berdasarkan pada fungsi negara sebagai penjaga ketertiban bergeser ke arah negara hukum yang hendak mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Pergeseran ke arah kesejahteraan yang dalam format negara hukum diasumsikan bahwa semua orang tunduk kepada hukum dan tidak bertindak sewenang-wenang.

Menurut Sjahran Basa dalam (S.F. Marbun, dkk, 2001:6) bahwa Aristoteles dalam menganalisis tujuan negara hukum yang menurutnya hendak dicapai dibagi menjadi tiga, yaitu:



“**pertama**, tujuan negara hukum yang termasuk **tirani** jika tujuan negara hanya untuk mementingkan satu orang. **Kedua, pluktokrasi** jika tujuan negara hukum hanya untuk suatu kelompok atau kepentingan beberapa kelompok dan **Ketiga, demokrasi** apabila tujuan yang hendak dicapai negara hukum adalah untuk kepentingan rakyat seluruhnya dengan mengatasnamakan rakyat”.

Selanjutnya Dicey (S.F. Marbun, dkk, 2001:63) mengemukakan bahwa:

”dalam konsep negara hukum Anglo Saxon mengemukakan tiga tujuan negara hukum yaitu, pertama, bertujuan mengadakan *supremacy of law*, kedua, penyelenggaraan *equality before the law* dan ketiga, perlindungan terhadap hak asasi manusia”.

Konsep negara *hukum* tersebut disebut sebagai “*rule of law*”.

Asumsi dasar yang melandasi konsep negara hukum klasik bahwa dalam penyelenggaraan negara peran aparatur pemerintahan (*bestuur*) menjadi berkurang, sehingga setiap penyelenggara negara hanya menunggu suatu produk perundang-undangan untuk bertindak; sebagai konsekuensi diantunya paham negara hukum klasik. Diantunya paham tersebut, menyebabkan penyelenggara negara memiliki keterbatasan dalam bertindak. Mereka diberikan kewenangan bertindak terbatas sesuai dengan perundang-undangan. Dalam perspektif negara hukum klasik, dipahami bahwa para penyelenggara negara tujuannya untuk membatasi atau tidak membuka peluang terbentuknya aparatur penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Padahal tipologi negara hukum seharusnya membuka peluang terbangunnya aparatur



pemerintahan yang bersih yang saat ini dikonsepsikan sebagai *Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (Good Governance)*. Selanjutnya, dalam perkembangan tipologi negara modern, peran penyelenggara negara diberikan kewenangan untuk bertindak menyelenggarakan kesejahteraan secara langsung, sehingga peran penyelenggara negara lebih aktif untuk mengurus kepentingan masyarakat. Aktivitas aparatur penyelenggara pemerintahan bekerja sebagai suatu *conditio sine quanon* dengan tujuan negara hukum. Pemberian kewenangan yang luas tersebut sebagai konsekuensi dari semakin banyaknya kepentingan masyarakat yang dalam penyelenggaraannya tidak menutup kemungkinan adanya penyimpangan-penyimpangan, terutama hak-hak warga yang diperintahnya. Dalam kaitan itu, upaya meminimalisir praktik *abuse of power* dalam penyelenggaraan pemerintahan dibutuhkan suatu kaidah atau asas-asas hukum yang menjadi “*greenlight*” agar tetap dalam kerangka negara hukum. Diperlukan penegasan asas legalitas melalui instrumen hukum tertulis dan teknis untuk mengontrol para penyelenggara negara (eksekutif, legislatif dan yudikatif), memonitoring semua kebijakan dengan menggunakan prinsip-prinsip *Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (Good Governance)*; perkembangan dan tujuan negara hukum dapat dipantau serta menjadi kekuatan



pendorong dalam mencapai negara sejahtera sebagaimana yang diamanatkan dalam konstitusi. Konsep tujuan negara hukum dewasa ini telah bergeser dari tipologi negara kesejahteraan (*welfare state*) sudah ditinggal di negara-negara maju ke arah tipologi negara hukum berkarakter *empowering state*. Sebab, hasil yang dicapai tidak seimbang antara hasil (*out put*) dengan besarnya campur tangan negara terhadap kepentingan rakyat.

Konsep *empowering state* atau disebut *enabling state* merupakan suatu konsep yang menghendaki agar tujuan negara dapat tercapai secara maksimal dan bukan saja kebutuhan minimum sebagaimana yang dituju oleh konsep *welfare state*. Konsep *empowering state* adalah suatu konsep di mana negara campur tangan negara sebatas memfasilitasi dan memberdayakan masyarakat; campur tangan negara dibatasi dan hanya ikut mencampuri hal-hal yang belum disepakati oleh rakyat.

Oleh sebab itu, *jika* dikaitkan dengan tujuan negara, maka tujuan negara hukum dalam konsep *empowering state* sesuai dengan prinsip-prinsip *Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (Good Governance)* di mana warga masyarakat lebih proaktif (partisipatif) untuk menentukan tujuan negara hukum, yang sebelumnya banyak ditentukan oleh negara.



Penggunaan prinsip *Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (Good Governance)* dalam kerangka mencapai tujuan negara hukum dilakukan dengan mengontrol aktivitas para penyelenggaraan pemerintahan (eksekutif, yudikatif dan eksekutif) mulai dalam tahap perencanaan, proses dan evaluasi hasil kebijakan. Sebab secara teoretis konsepsional dalam mengontrol birokrasi pemerintah sebagai mesin politik penyelenggaraan pemerintahan melalui dua cara sebagaimana dikemukakan oleh Peters dalam (Joko Widodo, 2001:173) yaitu:

"pertama melalui metode organisasi (*organized methods*) dan kedua, metode kontrol politik atau *political methods of control*. Pada metode organisasi, kontrol birokrasi ditekankan melalui publisitas, disiplin internal, penekanan kelompok dan publik. Dalam kaitan itu, maka kontrol melalui metode organisasi instrumen hukum yang banyak digunakan kaidah-kaidah yang bersifat internal (Surat Keputusan, Surat Edaran, dan sebagainya). Kaidah hukum yang bersifat internal biasanya dikeluarkan secara instansional yang diderivasi dari suatu peraturan perundang-undangan (UU atau PP, Keppres, dan sebagainya). Substansi kaidah internal memuat aspek publisitas (*publicity*), disiplin internal (*internal dicipline*) dan kaidah-kaidah penekanan kelompok dan publik. Oleh sebab itu, kontrol melalui kaidah internal merupakan upaya untuk mengontrol proses-proses yang sudah terencana dan terprogram yang menjadi agenda birokrasi dalam rangka pelayanan publik. Adapun kontrol politik adalah menggunakan lembaga legislatif yang bekerja untuk mengontrol para penyelenggara negara (eksekutif) dalam pelayanan publik.

Selain itu, dalam teori administrasi publik masih ada beberapa cara mengontrol para birokrat secara politik yaitu, seperti penggunaan lembaga peradilan (*the judiciary*) yang menyandarkan



kontrol birokrasi melalui peradilan terutama pada peradilan administrasi negara. Melalui peradilan administrasi akan diuji keabsahan putusan para penyelenggara negara terhadap semua kebijakan yang ditempuh, khususnya yang bersifat final, individual dan konkret (Keputusan Tata Usaha Negara). Menurut Gruber dalam Joko Widodo, (2001: 183) bahwa:

”adapun kontrol birokrasi lain yang dapat ditempuh dengan cara kontrol partisipasi atau disebut *participatory control*”.

Model partisipasi tersebut merupakan suatu tuntutan baru yang merespon masyarakat. Oleh karena itu, model partisipasi tersebut dapat dikaitkan dengan pendapat Achmad Ali, (Materi perkuliahan Sem. I Tahun 2005) yang menyatakan, bahwa:

“sudah saatnya para penyelenggara pemerintahan tidak lagi menggunakan pola-pola hukum lama (represif) yang meragukan publik, akan tetapi seharusnya sudah masuk pada kondisi yang ideal dari hukum yaitu menggunakan pola-pola hukum responsif”.

Ada dua aspek yang dapat digunakan dalam pendekatan kontrol birokrasi menurut Joko Widodo, (2001: 183) yaitu:

“aspek perilaku prosedural dan aspek substansi. Aspek perilaku prosedural terkait dengan prosedural aparat dalam pembuatan keputusan dan aspek substantif terkait dengan substansi keputusan yang telah diambil, perlu melakukan dengar pendapat (*hearing*), konsultasi dengan kelompok tertentu. Atau dengan kata lain bahwa semua keputusan penyelenggara negara harus sesuai dengan keinginan publik”.

Cara tersebut di atas jika dikaitkan dengan tujuan negara hukum, maka dengan pendekatan kontrol politik tersebut sangat



relevan dalam kerangka negara hukum. Para penyelenggara pemerintahan sudah sewajarnya memiliki prosedur atau standar perilaku dalam pembuatan keputusan yang terkait dengan publik. Standarisasi prosedur keputusan publik menjadi acuan apakah keputusan itu telah sesuai dengan keinginan publik. Dengan demikian kedua cara tersebut dapat mendukung tercapai tujuan negara hukum yang secara eksplisit dapat membentuk suatu para penyelenggara negara yang baik (*Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (Good Governance)*). Selain itu, ada pula cara kontrol birokrasi dengan menggunakan kontrol partisipasi. Cara ini lebih diarahkan pada pelibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan.

2. Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik

a. Kedudukan AAUPB dalam sistem hukum

Ketika mengawali pembahasan tentang AAUPB, H.D. Van Wijk/Willem Konijnenbelt (hlm. 69-70) menulis sebagai berikut:

“organ-organ pemerintahan yang menerima wewenang untuk melakukan tindakan tertentu-menjalankan tindakannya tidak hanya terikat pada peraturan perundang-undangan; hukum tertulis, di samping itu organ-organ pemerintahan harus memerhatikan hukum tidak tertulis, yaitu asas-asas umum pemerintahan yang baik”.



J.B.J.M. Ten Berge, sesudah menyebutkan bahwa asas-asas umum pemerintahan yang patut ini berkembang setelah perang dunia kedua, ia mengatakan sebagai berikut:

“Istilah asas-asas pemerintahan yang patut menimbulkan salah pengertian. Kata asas sebenarnya dapat memiliki beberapa arti kata. Ini mengandung arti titik pangkal, dasar-dasar, atau aturan hukum fundamental. Pada kombinasi kalimat „asas pemerintahan yang patut” berarti kata asas mengandung arti asas hukum, tidak lain. Asas-asas pemerintahan yang patut sebenarnya dikembangkan oleh peradilan sebagai peraturan hukum mengikat yang diterapkan pada tindakan pemerintah.

Suatu keputusan pemerintah yang bertentangan dengan asas pemerintahan yang baik berarti bertentangan dengan peraturan hukum. Meskipun itu berupa pernyataan samar, tetapi kekuatan mengikatnya sama sekali tidaklah samar; asas ini memiliki daya kerja yang mengikat umum.

Istilah pemerintahan „yang patut” juga dapat menimbulkan salah pengertian. Yang berkenaan dengan hakim, bukanlah pemerintahan yang patut, tetapi pemerintahan yang sesuai dengan hukum. Secara ringkas dapat dikatakan bahwa istilah asas-asas pemerintahan yang patut sebenarnya dimaksudkan sebagai peraturan hukum tidak tertulis pada pemerintahan yang berdasarkan hukum”

Berdasarkan pendapat Van Wijk/Willem Konijnenbelt dan ten Berge tersebut tampak bahwa kedudukan AAUPB dalam sistem hukum adalah sebagai hukum tidak tertulis. Menurut Philipus M.Hadjon, AAUPB harus dipandang sebagai norma-norma hukum tidak tertulis, yang senantiasa harus ditaati oleh pemerintah, meskipun arti yang tepat dari AAUPB bagi tiap keadaan tersendiri tidak selalu dapat dijabarkan dengan teliti. Dapat pula dikatakan, bahwa AAUPB adalah asas-asas hukum tidak tertulis, dari mana



untuk keadaan-keadaan tertentu dapat ditarik aturan-aturan hukum yang dapat diterapkan.

Sebenarnya menyamakan AAUPB dengan norma hukum tidak tertulis dapat menimbulkan salah paham, sebab dalam konteks ilmu hukum telah dikenal bahwa antara “asas” dengan “norma” itu terdapat perbedaan. Asas atau prinsip merupakan dasar pemikiran yang umum dan abstrak, ide atau konsep, dan tidak mempunyai sanksi, sedangkan norma adalah aturan yang konkret, penjabaran dari ide, dan mempunyai sanksi.

Pada kenyataannya, AAUPB ini meskipun merupakan asas, namun tidak semuanya merupakan pemikiran yang umum dan abstrak, dan dalam beberapa hal yang muncul sebagai aturan hukum yang konkret atau tertuang secara tersurat dalam pasal undang-undang, serta mempunyai sanksi tertentu. Berkenaan dengan hal ini, SF. Marbun mengatakan bahwa:

“norma yang berlaku dalam kehidupan masyarakat umumnya diartikan sebagai peraturan, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur bagaimana manusia seyogianya berbuat.

Karena itu pengertian norma atau kaidah hukum dalam arti sempit mencakup asas-asas hukum dan peraturan hukum konkret, sedangkan dalam arti luas pengertian norma ialah suatu sistem hukum yang berhubungan satu sama lainnya. Lebih lanjut disebutkan bahwa asas hukum merupakan sebagian dari kejiwaan



manusia yang merupakan cita-cita yang hendak diraihinya. Dengan demikian, apabila asas-asas umum pemerintahan yang baik dimakan akan sebagai asas atau sendi hukum maka asas-asas umum pemerintahan yang baik dapat dimaknakan sebagai asas hukum yang bahannya digali dan ditemukan dari unsur Susila, didasarkan pada moral sebagai hukum real, bertalian erat dengan etika kesopanan dan kepatutan berdasarkan norma yang berlaku. Berdasarkan keterangan ini tampak sebagaimana juga disebutkan jazim Hamidi bahwa sebagian aaupb masih merupakan asas hukum dan sebagian lainnya telah menjadi norma hukum atau kaidah hukum.

b. Fungsi dan Arti Penting AAUPB

Pada awal kemunculannya, AAUPB hanya dimaksudkan sebagai sarana perlindungan hukum dan bahkan dijadikan sebagai instrumen untuk peningkatan perlindungan hukum bagi warga negara dari tindakan pemerintah. AAUPB selanjutnya dijadikan sebagai dasar penilaian dalam peradilan dan upaya administrasi, disamping sebagai norma hukum tidak tertulis bagi tindakan pemerintahan. Kita menemukan abbb (algemene beginselen van behoorlijk bestuur) dalam dua varian, yaitu sebagai dasar penilaian bagi Hakim dan sebagai norma pengaruh bagi organ pemerintahan.



Dalam perkembangannya, AAUPB memiliki arti penting dan fungsi sebagai berikut.

- 1) Bagi administrasi negara, bermanfaat sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan penerapan terhadap ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang bersifat Sumir, samar atau tidak jelas. Kecuali itu sekaligus membatasi dan menghindari kemungkinan administrasi negara mempergunakan *freies ermessen*/ melakukan kebijakan yang jauh menyimpang dari ketentuan perundang-undangan. Dengan demikian administrasi negara diharapkan terhindar dari perbuatan *onrechtmatige daad, detournement de pouvoir, abus de droit*, dan *ultravires*.
- 2) Bagi warga masyarakat, sebagai pencari keadilan, aaupb dapat dipergunakan sebagai dasar gugatan sebagaimana disebutkan dalam pasal 53 undang-undang nomor 5 tahun 1986.
- 3) Bagi Hakim TUN, dapat dipergunakan sebagai alat penguji dan membatalkan keputusan yang dikeluarkan badan atau pejabat TUN.
- 4) Kecuali itu, AAUPB tersebut juga berguna bagi Badan Legislatif dalam merancang suatu undang-undang.



c. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik di Indonesia

Pada mulanya keberadaan AAUPB ini di Indonesia diakui secara yuridis formal sehingga belum memiliki kekuatan hukum formal. Ketika pembahasan RUU No. 5 Tahun 1986 di DPR, fraksi ABRI mengusulkan agar asas-asas itu dimasukkan sebagai salah satu gugatan terhadap keputusan badan/pejabat tata usaha Negara. Akan tetapi putusan ini ditolak oleh pemerintah dengan alasan yang dikemukakan oleh Ismail selaku Menteri Kehakiman saat itu.

Alasan tersebut adalah sbb:

“Menurut hemat kami, dalam praktik ketatanegaraan kita maupun dalam Hukum Tata Usaha Negara yang berlaku di Indonesia, kita belum mempunyai criteria tentang algemene beginselen van behoorlijk bestuur tersebut yang berasal dari negeri Belanda. Pada waktu ini kita belum memiliki tradisi administrasi yang kuat mengakar seperti halnya di negara-negara kontinental tersebut. Tradisi demikian bisa dikembangkan melalui yurisprudensi yang kemudian akan menimbulkan norma-norma. Secara umum prinsip dari Hukum Tata Usaha Negara kita selalu dikaitkan dengan aparatur pemerintahan yang bersih dan berwibawa yang konkretisasi normanya maupun pengertiannya masih sangat luas sekali dan perlu dijabarkan melalui kasus-kasus yang konkret”.

Tidak dicantumkannya AAUPB dalam UU PTUN bukan berarti eksistensinya tidak diakui sama sekali, karena ternyata seperti yang terjadi di Belanda AAUPB ini diterapkan dalam praktik peradilan terutama pada PTUN, sebagaimana akan terlihat nanti pada sebagian contoh-contoh putusan PTUN. Kalaupun AAUPB ini tidak terakomodasi dalam UU PTUN, tetapi sebenarnya asas-asas ini



dapat digunakan dalam praktik peradilan di Indonesia karena memiliki sandaran dalam pasal 14 ayat (1) UU No. 14/1970 tentang Kekuasaan Pokok Kehakiman: “Pengadilan tidak boleh menolak menolak untuk memeriksa dan mengadili sesuatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya.” Dalam pasal 27 ayat (1) UU No. 14/1970 ditegaskan; “Hakim sebagai penegak hukum dan keadilan wajib mengadili, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat.” Dengan ketentuan pasal ini, asas-asas ini memiliki peluang untuk digunakan dalam proses peradilan administrasi di Indonesia.

Seiring dengan perjalanan waktu dan perubahan politik Indonesia, asas-asas ini kemudian muncul dan dimuat dalam suatu undang-undang, yaitu UU No. 28/1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN). Pasal 1 angka 6 menyebutkan bahwa asas umum pemerintahan negara yang baik adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan, dan norma hukum untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).

Dalam Bab III Pasal 3 UU No. 28/1999 menyebutkan asas-asas umum penyelenggaraan negara meliputi:



- 1) Asas kepastian hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
- 2) Asas tertib penyelenggaraan negara, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.
- 3) Asas kepentingan umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
- 4) Asas keterbukaan, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- 5) Asas proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
- 6) Asas profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.



- 7) Asas akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

d. Macam-Macam AAUPB

Di Indonesia, pemikiran tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik secara populer kali pertama disajikan dalam buku Prof. Kuntjoro Purbopranoto dalam bukunya yang berjudul „Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara” mengetengahkan 13 asas yaitu:

- 1) Asas kepastian hukum

Asas kepastian hukum memiliki dua aspek, yang satu lebih bersifat hukum material, yang lain bersifat formal. Aspek hukum material terkait erat dengan asas kepercayaan. Dalam banyak keadaan asas kepastian hukum menghalangi badan pemerintahan untuk menarik kembali suatu keputusan. Dengan kata lain, asas ini menghendaki dihormatinya hak yang telah diperoleh seorang berdasarkan suatu keputusan pemerintah. Jadi demi kepastian hukum, setiap keputusan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah



tidak untuk dicabut kembali, sampai dibuktikan sebaliknya dalam proses peradilan. Adapun aspek yang bersifat formal dari asas kepastian hukum membawa serta bahwa ketetapan yang memberatkan dan ketentuan yang terkait pada ketetapan-ketetapan yang menguntungkan, harus disusun dengan kata-kata yang jelas. Asas kepastian hukum memberikan hak kepada yang berkepentingan untuk mengetahui dengan tepat apa yang dikehendaki daripadanya.

2) Asas keseimbangan

Asas ini menghendaki adanya keseimbangan antara hukuman jabatan dan kelalaian atau kealpaan seorang pegawai. Asas ini menghendaki pula adanya kriteria yang jelas mengenai jenis-jenis atau kualifikasi pelanggaran atau kealpaan yang dilakukan seorang sehingga memudahkan penerapannya dalam setiap kasus yang ada dan seiring dengan persamaan perlakuan serta sejalan dengan kepastian hukum. Artinya terhadap pelanggaran atau kealpaan serupa yang dilakukan orang yang berbeda akan dikenakan sanksi yang sama, sesuai dengan kriteria yang ada dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.



3) Asas kesamaan

Asas Kesamaan dalam Mengambil Keputusan, asas ini menghendaki badan pemerintahan mengambil tindakan yang sama (dalam arti tidak bertentangan) atas kasus-kasus yang faktanya sama. Asas ini memaksa pemerintah untuk menjalankan kebijaksanaan. Aturan kebijaksanaan, memberi arah pada pelaksanaan wewenang bebas.

4) Asas bertindak cermat

Asas Bertindak Cermat, asas ini menghendaki pemerintah bertindak cermat dalam melakukan aktivitas penyelenggaraan tugas pemerintahan sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi warga negara. Dalam menerbitkan ketetapan, pemerintah harus mempertimbangkan secara cermat dan teliti semua faktor yang terkait dengan materi ketetapan, mendengar dan mempertimbangkan alasan-alasan yang diajukan oleh pihak yang berkepentingan, mempertimbangkan akibat hukum yang timbul dari ketetapan.

5) Asas motivasi untuk setiap putusan

Asas Motivasi untuk Keputusan, asas ini menghendaki setiap ketetapan harus mempunyai motivasi/alasan yang cukup sebagai dasar dalam menerbitkan ketetapan. Alasan harus



jelas, terang, benar, obyektif, dan adil. Alasan sedapat mungkin tercantum dalam ketetapan sehingga yang tidak puas dapat mengajukan banding dengan menggunakan alasan tersebut. Alasan digunakan hakim administrasi untuk menilai ketetapan yang disengketakan.

6) Asas jangan mencampurkan adukan wewenang

Asas tidak Mencampuradukkan Kewenangan, di mana pejabat Tata Usaha Negara memiliki wewenang yang sudah ditentukan dalam perat perundang-undangan (baik dari segi materi, wilayah, waktu) untuk melakukan tindakan hukum dalam rangka melayani/mengatur warga negara. Asas ini menghendaki agar pejabat Tata Usaha Negara tidak menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain selain yang telah ditentukan dalam peraturan yang berlaku atau menggunakan wewenang yang melampaui batas.

7) Asas permainan yang layak

Asas ini menghendaki agar warga negara diberi kesempatan yang seluas-luasnya untuk mencari kebenaran dan keadilan serta diberi kesempatan untuk membela diri dengan memberikan argumentasi-argumentasi sebelum dijatuhkannya putusan administrasi. Asas ini juga menekankan pentingnya kejujuran dan keterbukaan dalam



proses penyelesaian sengketa tata usaha negara. Disamping itu, pejabat administrasi harus mematuhi aturan-aturan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, juga dituntut bersikap jujur dan terbuka terhadap segala aspek yang berkaitan dengan hak-hak warga negara.

8) Asas keadilan atau kewajaran

Asas Keadilan dan Kewajaran, asas keadilan menuntut tindakan secara proposional, sesuai, seimbang, selaras dengan hak setiap orang. Asas kewajaran menekankan agar setiap aktivitas pemerintah memperhatikan nilai-nilai yang berlaku di tengah masyarakat, baik itu berkaitan dengan moral, adat istiadat.

9) Asas menanggapi penghargaan yang wajar

Asas Kepercayaan dan Menanggapi Penghargaan yang Wajar, asas ini menghendaki agar setiap tindakan yang dilakukan pemerintah harus menimbulkan harapan-harapan bagi warga negara. Jika suatu harapan sudah terlanjur diberikan kepada warga negara tidak boleh ditarik kembali meskipun tidak menguntungkan bagi pemerintah.

10) Asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal



Asas ini menghendaki agar kedudukan seseorang dipulihkan kembali sebagai akibat dari keputusan yang batal atau asas ini menghendaki jika terjadi pembatalan atas suatu keputusan, maka yang bersangkutan harus diberi ganti rugi atau rehabilitasi.

11) Asas perlindungan atas pandangan hidup

Asas Perlindungan atas Pandangan atau Cara Hidup Pribadi, asas ini menghendaki pemerintah melindungi hak atas kehidupan pribadi setiap pegawai negeri dan warga negara. Penerapan asas ini dikaitkan dengan sistem keyakinan, kesusilaan, dan norma-norma yang dijunjung tinggi masyarakat. Pandangan hidup seseorang tidak dapat digunakan ketika bertentangan dengan norma-norma suatu bangsa.

12) Asas kebijaksanaan

Asas Kebijaksanaan, asas ini menghendaki pemerintah dalam melaksanakan tugas dan pekerjaannya diberi kebebasan dan keleluasaan untuk menerapkan kebijaksanaan tanpa harus terpaku pada perat perundang-undangan formal.



13) Asas penyelenggaraan kepentingan umum

Penyelenggaraan Kepentingan Umum, asas ini menghendaki agar pemerintah dalam melaksanakan tugasnya selalu mengutamakan kepentingan umum, yakni kepentingan yang mencakup semua aspek kehidupan orang banyak. Mengingat kelemahan asas legalitas, pemerintah dapat bertindak atas dasar kebijaksanaan untuk menyelenggarakan kepentingan umum.

B. Otonomi Daerah

Pengertian Otonomi Daerah menurut Winarna Surya (2003) adalah wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah, yang melekat pada negara kesatuan maupun pada negara federalisasi. Di negara kesatuan otonomi daerah lebih terbatas daripada di negara yang berbentuk federasi. Kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga daerah di negara kesatuan meliputi segenap kewenangan pemerintah kecuali beberapa urusan yang dipegang oleh Pemerintah Pusat.

Sedangkan pengertian Otonomi Daerah menurut Hari Sabarno (2007) adalah merupakan kebijakan dan pilihan strategis dalam rangka memelihara

keamanan nasional di mana hakikat khas daerah tetap dipertahankan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Melalui otonomi daerah diharapkan menguatkan sentra ekonomi kepala daerah dengan memberikan



kesempatan kepada daerah untuk mengurus dan mengelola potensi ekonominya sendiri secara proporsional.

Dengan demikian, kekuatan ekonomi akan tersebar di seluruh daerah dengan mengandalkan kekuatan potensi ekonomi daerah dengan mengandalkan kekuatan potensi ekonomi daerahnya masing-masing.

Menurut Undang-Undang Otonomi Daerah Nomor 34 Tahun 2004 dimana Pemerintah Daerah mempunyai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan, maka daerah dipacu untuk dapat mencari sumber pendapatan daerah yang dapat mendukung pembiayaan pengeluaran daerah.

Dari beberapa pendapat di atas maka penulis dapat menyimpulkan bahwa pengertian Otonomi Daerah adalah sebagai pemberian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (kabupaten dan kota) untuk mengatur dan mengurus kepentingan rumah tangganya sendiri dan masyarakat setempat (daerah otonom) secara sendiri dan mandiri.

Tujuan Otonomi Daerah menurut UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah pasal 2 ayat 3 menyebutkan bahwa tujuan Otonomi Daerah adalah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya, kecuali urusan

daerah, dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, meningkatkan pelayanan umum, dan daya saing daerah. Berikut pemaparannya :

Meningkatkan pelayanan umum



Dengan adanya Otonomi Daerah diharapkan adanya peningkatan pelayanan umum secara maksimal dari lembaga pemerintah masing- masing daerah. Dengan pelayanan yang maksimal tersebut, diharapkan masyarakat dapat merasakan secara langsung manfaat dari otonomi daerah.

2. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat

Setelah pelayanan maksimal dan memadai, diharapkan kesejahteraan masyarakat Pendapatan Asli Daerah suatu daerah otonom bisa lebih baik dan meningkat. Tingkat kesejahteraan masyarakat tersebut mewujudkan bagaimana Daerah Otonom bisa menggunakan hak dan wewenangnya secara tepat, bijak dan sesuai dengan yang diharapkan.

3. Meningkatkan daya saing daerah

Dengan menerapkan Otonomi Daerah diharapkan dapat meningkatkan daya saing daerah dan harus memperlihatkan bentuk keaneka ragaman suatu daerah serta ke khususan atau keistimewaan daerah tertentu serta tetap mengacu pada Pendapatan Asli Daerah, semboyan Negara kita “Bhineka Tunggal Ika” walaupun berbeda-beda tapi tetap satu jua.



1. Kewenangan Daerah dalam Penyelenggaraan Pendidikan

Penyelenggaraan program pendidikan nasional berjalan seiring dengan kebijakan Pemerintah yang bersifat lebih makro yaitu kebijakan politik. Dwidjowijoto (1999; 13) mengemukakan “Kebijakan politik Pemerintah Indonesia sejak kemerdekaan hingga saat ini ditata dalam pola yang saling bergantian antara pola yang sentralistik dan desentralistik”. Sejalan dengan itu Tilaar (1995;50) mengemukakan “Pola yang sentralistik bermakna bahwa kewenangan penyelenggaraan pemerintahan lebih banyak berada di Pusat dari pada di Daerah, sementara pola desentralistik bermakna bahwa kewenangan penyelenggaraan pemerintahan lebih banyak berada di daerah dari pada di Pusat. Kebijakan pendidikan mengikuti perubahan dari kebijakan politik pemerintah yang sentralistik dan desentralistik tersebut.

Seiring dengan pergantian kekuasaan dan pola penyelenggaraan pemerintahan dan pengelolaan pembangunan, pada tahun 2003 ditetapkan UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional sebagai pengganti UU No. 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, pada Pasal 50, 51, dan 52 secara khusus mengatur tentang pengelolaan pendidikan di tingkat pusat dan daerah, yang menyatakan pergeseran dari pola sentralistik ke pola desentralistik dari penyelenggaraan pembangunan pendidikan. Bab



XIV tentang Pengelolaan Pendidikan memberikan panduan perihal mekanisme desentralisasi penyelenggaraan pendidikan Nasional yang pada Pasal 50 dikemukakan sebagai berikut:

- a. Pengelolaan system pendidikan nasional merupakan tanggungjawab menteri;
- b. Pemerintah menentukan kebijakan nasional dan standard nasional pendidikan untuk menjamin mutu pendidikan nasional;
- c. Pemerintah dan atau Pemerintah Daerah menyelenggarakan sekurang-kurangnya satu satuan pendidikan untuk dikembangkan menjadi satuan pendidikan yang bertaraf internasional;
- d. Pemerintah daerah provinsi melakukan koordinasi atas penyelenggaraan pendidikan, pengembangan tenaga kependidikan, dan penyediaan fasilitas penyelenggaraan pendidikan lintas daerah kabupaten/kota untuk tingkat pendidikan dasar dan menengah;
- e. Pemerintah Kabupaten/Kota mengelola pendidikan dasar dan pendidikan menengah, serta satuan pendidikan yang berbasis keunggulan local;
- f. Perguruan tinggi menentukan kebijakan dan memiliki otonomi dalam mengelola pendidikan di lembaganya.

Riant Nugroho (2008;8) mengemukakan, bahwa “sejak reformasi hingga hari ini, kebijakan politik pendidikan nasional dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa diselenggarakan dengan pola manajemen yang desentralistik. Pemerintah daerah mempunyai peran paling besar dalam keberhasilan pendidikan nasional, disbanding pada sa sebelumnya.

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian urusan Pemeerintah, Pemerintah Daerah Provinsi,



dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, khususnya pembagian urusan pemerintah bidang pendidikan, pemerintah mempunyai kewenangan dan bertanggungjawab atas 6 (enam) hal, yang terjabarkan dalam 6 (enam) sub bidang yang menjadi kewenangan pemerintah, Pemerintahan daerah Provinsi, dan Pemerintah daerah Kabupaten/Kota.

Adapun yang menjadi Kewenangan Kabupaten/Kota adalah lebih bersifat operasional, misalnya;

- a. Penetapan Kebijakan operasional pendidikan di Kabupaten/Kota sesuai kebijakan nasional dan provinsi; demikian pula perencanaan operasional pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, menengah dan nonformal sesuai dengan perencanaan strategis tingkat provinsi dan nasional; pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan anak usia dini, dasar, menengah dan nonformal, pemberian dan pencabutan izin pendirian satuan-satuan pendidikan sekolah dasar, penyelenggaraan dan atau pengelolaan satuan pendidikan sekolah dasar bertaraf internasional;
- b. Menyiapkan bantuan biaya penyelenggaraan pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan nonformal sesuai kewenangannya, termasuk penyiapan pembiayaan penjaminan mutu;
- c. Melakukan koordinasi dan supervise pengembangan kurikulum tingkat satuan pendidikan pada pendidikan dasar, sosialisasi kerangka dasar dan struktur kurikulum pendidikan, pengawasan pelaksanaan hukum.
- d. Melakukan pengawasan terhadap pemenuhan standard nasional sarana dan prasarana, pendayagunaan bantuan, dan pengawasan penggunaan buku pelajaran.



- e. Melakukan perencanaan kebutuhan pendidik dan tenaga kependidikan, pengangkatan dan penempatan serta pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan PNS,
- f. Membantu pelaksanaan ujian nasional pendidikan dasar, menengah dan nonformal, melakukan koordinasi, fasilitasi, monitoring dan evaluasi pelaksanaan ujian sekolah pada lingkup kabupaten/kota.

Kewenangan-kewenangan tersebut di atas menunjukkan bahwa pemerintah pusat melaksanakan tugas ataupun kewenangannya pada skala makro, sebagaimana telah disinggung sebelumnya, sedangkan Pemerintah provinsi pada aspek perencanaan yang bersifat strategis, demikian pula pemerintah kabupaten/kota lebih pada kebijakan operasional pendidikan di daerahnya.

2. Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah

Pendidikan adalah sebuah proses yang melekat pada setiap kehidupan bersarna dan berjalan sepanjang perjalanan umat manusia. John Dewey mengemukakan bahwa pendidikan dapat difahami sebagai sebuah upaya "konservatif" dan "progresif" dalam bentuk pendidikan sebagai pendidikan.

Mengenai asas desentralisasi, ada banyak definisi. Secara etimologis, istilah tersebut berasal dari bahasa Latin "de", artinya lepas dan "centrum", yang berarti pusat, sehingga bisa diartikan melepaskan dari pusat. Sementara, dalam Undang-undang No. 23 tahun 2014, bab



I, pasal 1 disebutkan bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan RI. Sedangkan menurut Jose Endriga (Verania Andria & Yulia Indrawati Sari, 2000:111) desentralisasi diartikan sebagai *“systematic and rasional dispersal of governmental powers and authority to lower level institutions so as to allow multi–sectoral decision making as close as possible to problem area”*. Lain halnya dengan Nuril Huda (1998:4), dia mengartikan desentralisasi sebagai *“delegations of responsibilities and powers to authorities at the lower levels”*.

Secara konseptual, penerapan asas desentralisasi didasari oleh keinginan menciptakan demokrasi, pemerataan dan efisiensi. Diasumsikan bahwa desentralisasi akan menciptakan demokrasi melalui partisipasi masyarakat lokal. Dengan sistem yang demokratis ini diharapkan akan mendorong tercapainya pemerataan pembangunan terutama di daerah pedesaan dimana sebagian besar masyarakat tinggal. Sedangkan efisiensi dapat meningkat karena jarak antara pemerintah lokal dengan masyarakat menjadi lebih dekat, penggunaan sumber daya digunakan saat dibutuhkan dan masalah diidentifikasi oleh

sasyarakat lokal sehingga tak perlu birokrasi yang besar untuk mendukung pemerintah lokal.



Pemahaman praktikal desentralisasi memang mempunyai makna yang lain, yaitu mengurangi beban dan campur tangan pemerintah pusat atas hal-hal yang sudah dilakukan atau dapat dilakukan oleh pemerintah daerah, sesuai dengan prinsip subsidiaritas. Pemahaman praktikal ini antara lain dikemukakan oleh Suryadi dan Budimansyah.

Sementara itu, dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah ditegaskan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam sistem residu, secara umum telah ditentukan lebih dahulu tugas-tugas menjadi wewenang pemerintah pusat, sedangkan sisanya menjadi urusan rumah tangga daerah. Kebaikannya terutama terletak pada saat timbulnya keperluan-keperluan baru, pemerintah daerah dapat dengan cepat mengambil keputusan dan tindakan yang dipandang perlu, tanpa menunggu perintah dari pusat. Sebaliknya, sistem ini dapat pula menimbulkan kesulitan mengingat kemampuan daerah yang satu dengan yang lainnya tidak sama dalam pelbagai lapangan atau bidang. Akibatnya, bidang atau tugas yang dirumuskan

secara umum ini dapat menjadi terlalu sempit bagi daerah yang kemampuannya terbatas.



Sementara dalam sistem material, tugas pemerintah daerah ditetapkan satu persatu secara limitatif atau terinci. Di luar tugas yang telah ditentukan, merupakan urusan pemerintah pusat. Kelemahannya, sistem ini kurang fleksibel karena setiap perubahan tugas dan wewenang daerah harus dilakukannya melalui prosedur yang lamadan berbelit-belit. Akibatnya, memghambat kemajuan daerah, karena mereka harus menunggu penyerahan yang nyata bagi setiap urusan. Kadang-kadang suatu urusan menjadi terbengkelai, tidak diurus oleh pemerintah pusat dan tidak pula oleh pemerintah daerah. Sedangkan dalam sistem formal, daerah boleh mengatur dan mengurus segala sesuatu yang dianggap penting bagi daerahnya, asal saja tidak mencakup urusan yang telah diatur dan diurus oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Dengan kata lain, urusan rumah tangga daerah dibatasi oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Dalam sistem otonomi riil, penyerahan urusan atau tugas dan kewenangan kepada daerah didasarkan pada faktor yang nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang riil dari daerah maupun pemerintah pusat serta pertumbuhan kehidupan masyarakat

ng terjadi. Karena pemberian tugas dan kewajiban serta wewenang didasarkan pada keadaan riil di dalam masyarakat, maka kemungkinan yang dapat ditimbulkannya ialah bahwa tugas atau urusan



yang selama ini menjadi wewenang pemerintah pusat dapat diserahkan kepada pemerintah daerah dengan melihat kepada kemampuan dan keperluannya untuk diatur dan diurus sendiri. Sebaliknya, tugas yang kini menjadi wewenang daerah, pada suatu ketika, bilamana dipandang perlu dapat diserahkan kembali kepada pemerintah pusat atau ditarik kembali dari daerah.

Sementara dalam sistem material, tugas pemerintah daerah ditetapkan satu persatu secara limitatif atau terinci. Di luar tugas yang telah ditentukan, merupakan urusan pemerintah pusat. Kelemahannya, sistem ini kurang fleksibel karena setiap perubahan tugas dan wewenang daerah harus dilakukannya melalui prosedur yang lama dan berbelit-belit. Akibatnya, menghambat kemajuan daerah, karena mereka harus menunggu penyerahan yang nyata bagi setiap urusan. Kadang-kadang suatu urusan menjadi terbengkelai, tidak diurus oleh pemerintah pusat dan tidak pula oleh pemerintah daerah.

Prinsip otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab dikenal dalam UU No.5 tahun 1974 sebagai salah satu variasi dari sistem otonomi riil. Dalam UU tentang Pemerintah Daerah yang baru, yaitu UU No. 22 tahun 1999, otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan

wewenangan 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.

C. Pendidikan Gratis Di Kabupaten Gowa

Setiap anak yang lahir normal (fisik-mental) berpotensi menjadi cerdas. Dengan kecerdasan itu, anak akan mengaktualisasikan dirinya di tengah-tengah masyarakat. Diakui bahwa orang yang cerdas banyak sekali jasanya dalam memajukan umat manusia. Dengan karya dan pandangan-pandangannya yang ilmiah akan mampu membebaskan manusia dari belenggu kebodohan dan ketertinggalan menuju tatanan hidup yang lebih baik dan beradab.

Orang bijak berkata, “Tidak ada warisan yang lebih baik daripada pendidikan”. Dengan bekal pendidikan yang baik, memungkinkan seorang anak dapat tumbuh dan berkembang, baik fisik, mental, maupun kecerdasannya. Jika seorang anak menjadi cerdas, maka sesungguhnya dia tidak membutuhkan warisan lainnya; misalnya harta benda, karena dengan kecerdasan yang dimilikinya dia bakal memperoleh kekayaan dan masa depan yang cerah. Namun untuk menjadi cerdas tidaklah mudah, diperlukan kepedulian, semangat, kerja keras, dan pengorbanan, serta pemahaman

tentang pendidikan (Sekolah Unggulan, 2007: 4).

Perencanaan pembangunan pendidikan nasional ke depan didasarkan pada upaya untuk membangun manusia Indonesia seutuhnya, yang berfungsi



sebagai subjek yang memiliki kapasitas untuk mengaktualisasikan potensi dan dimensi kemanusiaan secara optimal. Dimensi kemanusiaan itu mencakup empat hal paling mendasar, yaitu; (1) pengetahuan yang berkenaan dengan berbagai fakta, teori, ketrampilan dan sikap, (2) afektif yang tercermin pada kualitas keimanan, ketakwaan, akhlak mulia termasuk budi pekerti luhur serta kepribadian unggul, dan kompetensi estetis, (3) kognitif yang tercermin pada kapasitas pikir dan daya intelektualitas untuk menggali dan mengembangkan serta menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi, dan (4) psikomotorik yang tercermin pada kemampuan mengembangkan keterampilan teknis, kecakapan praktis, dan kompetensi kinestetis.

Atas dasar pengertian dan pemahaman yang demikian di atas, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Gowa menjadi yang pertama dalam menyelenggarakan Pendidikan Gratis di daerah. Barulah beberapa saat kemudian ramai-ramailah pemerintah daerah lainnya menyelenggarakan Pendidikan Gratis termasuk Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan. Namun Penyelenggaraan Pendidikan Gratis yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Gowa tetaplah memiliki ciri dan karakternya sendiri yang jauh berbeda dengan penyelenggaraan pendidikan gratis di daerah lainnya di Indonesia.

yang menjadi factor pembeda dari Penyelenggaraan Pendidikan Kabupaten Gowa adalah karena substansi utama dari



penyelenggaraan pendidikan gratis di Kabupaten Gowa adalah sistem pembelajaran yang dikembangkan, yakni Sistem Pembelajaran Kelas Tuntas Berkelanjutan (KTB) yang merupakan satu-satunya sistem pembelajaran yang hanya ada di Kabupaten Gowa.

Umumnya setiap anak yang lahir telah dibekali (baca: memiliki) rasa ingin tahu dan rasa ingin tahu itu tidak pernah terpuaskan, karena memang Tuhan membekali diri manusia dengan seperangkat alat yang berguna untuk memecahkan berbagai rasa keingintahuan tersebut.

Saat bayi lahir, otak anak telah memuat 100-200 miliar sel otak yang siap dikembangkan hingga ke tingkat potensi tertinggi. Dari jumlah tersebut, ada beberapa miliar berisi informasi. Pada usia 4 tahun struktur otak bagian bawah telah berkembang menjadi 80%. Hal ini terlihat jelas pada perkembangan *sensori-motorik* sehingga anak terlihat menjadi aktif lasak, berlari kian kemari, bermain, naik sepeda, dan aktifitas fisik lainnya. Melalui gerakan motorik kasar yang terdapat di kaki dan motorik halus yang terdapat di tangan, gerakan otot kaki dan tangan seakan tidak pernah lelah untuk bergerak. Oleh karena itu, suatu hal yang merugikan jika pada usia ini anak disuruh duduk manis mendengarkan perintah. Menjelang usia 5 tahun anak telah memiliki hampir 90% kata yang akan digunakan kelak dalam kehidupan

arinya. Kemampuan tersebut hanya dapat dikembangkan melalui an berkualitas.



Pendidikan berkualitas menempatkan peserta didik sebagai subjek yang aktif belajar yang memiliki pengetahuan, keterampilan afektif, keterampilan kognitif, keterampilan psikomotorik dalam membangun kebiasaan hidup yang sehat, mandiri, produktif, nasionalis, dan religius.

Sistem pembelajaran Kelas Tuntas Berkelanjutan merupakan sistem yang dirasakan tepat untuk memberikan pelayanan pendidikan berkualitas dan komprehensif untuk dapat mengembangkan potensi peserta didik sebagai manusia utuh.

