

**TANGGUNG JAWAB NEGARA TERHADAP HAK PENDIDIKAN  
BAGI WARGA NEGARA INDONESIA  
BERDASARKAN UUD 1945**

*State Responsibility For Rights Education  
Citizenship Based on Indonesia the 1945 Constitution*

**MUH. YUSUF**



**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR**

**2013**

**TANGGUNG JAWAB NEGARA TERHADAP HAK PENDIDIKAN  
BAGI WARGA NEGARA INDONESIA  
BERDASARKAN UUD 1945**

*State Responsibility For Rights Education  
Citizenship Based on Indonesia the 1945 Constitution*

**MUH. YUSUF**



**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2013**

**HALAMAN PENGAJUAN  
DISERTASI**

**TANGGUNG JAWAB NEGARA TERHADAP HAK PENDIDIKAN  
BAGI WARGA NEGARA INDONESIA  
BERDASARKAN UUD 1945**

*State Responsibility For Rights Education  
Citizenship Based on Indonesia the 1945 Constitution*

**Disertasi  
Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Doktor**

**Program Studi  
Ilmu Hukum**

**Disusun dan diajukan oleh**

**MUH. YUSUF  
Nomor Mahasiswa P0400309047**

**Kepada**

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2013**

**HALAMAN PENGESAHAN DISERTASI****TANGGUNG JAWAB NEGARA TERHADAP HAK PENDIDIKAN  
BAGI WARGA NEGARA INDONESIA  
BERDASARKAN UUD 1945**

*State Responsibility For Rights Education  
Citizenship Based on Indonesia the 1945 Constitution*

Disusun dan diajukan oleh

**MUH. YUSUF**

Nomor Mahasiswa P0400309047

Menyetujui  
Komisi Penasehat,

**Prof. Dr. Juajir Sumardi, S.H., M.H.**  
**Promotor**

**Prof. Dr. Faisal Abdullah, S.H., M.Si.**  
**DFM.**  
**Ko-promotor 1**

**Prof. Dr. Ir. H. Abrar Saleng, S.H.,**  
**M.H.**  
**Ko-promotor 2**

Mengetahui :  
Ketua Program Studi Ilmu Hukum

**Prof. Dr. Ahmadi Miru, S.H., M.H.**

**PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI**

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Muh. Yusuf

Nomor Mahasiswa : P0400309047

Program Studi : Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa disertasi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan disertasi ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar 17 Januari 2013

Yang menyatakan

Muh. Yusuf

## PRAKATA

Suatu ketika membaca salah satu karya tulis Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH, Konstitusi dan konstusionalisme Bab 5 Cita Demokrasi dan Nomokrasi sampailah bacaan saya pada halaman 128 pada salah satu sub pokok bahasan 11. Hukum Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*), Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama. Dengan demikian cita-cita hukum itu sendiri, baik yang dilembagakan melalui gagasan negara demokrasi (*democracy*) maupun yang diwujudkan melalui gagasan negara hukum (*nomocracy*) dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Bahkan sebagaimana cita-cita nasional Indonesia yang dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945, tujuan bangsa Indonesia bernegara adalah salah satu diantaranya mencerdaskan kehidupan bangsa. Negara Hukum berfungsi sebagai sarana untuk mewujudkan tujuan tersebut. Dengan demikian, pembangunan negara Indonesia tidak akan terjebak menjadi sekedar '*rule-driven*', melainkan tetap '*mission driven*', tetapi '*mission driven*' yang tetap didasarkan atas aturan.

Untaian kata indah tujuan negara tersebut yang ingin diwujudkan selama selama 67 tahun sejak kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia sangat berbeda dengan keadaan empiris bagi bangsa Indonesia. Potensi bagi bangsa indonesia untuk cerdas sangat besar, ini dapat kita lihat bahwa jika ada anak bangsa ini mengecap pendidikan di negara lain prestasinya sangat banyak untuk kita banggakan. Jika demikian adanya dimana letak masalahnya.

Setelah melalui perdebatan Prof Dr. Mas Bakar, SH., MH. sebagai pengampuh mata kuliah Hukum Tata Pemerintahan, singkatnya kemudian menjadi disertasi. Dengan kearifan beliau bersedia menjadi promotor. Hanya saja kehendak Allah Subhanahu Wataala berkehendak lain, beliau dipanggil menghadap-Nya. Mudah-mudahan Allah memaafkan dosa, menerima amal kebaikan dan sekaligus melipatgandakan, amin yaa raabal alamin.

Dalam keadaan kebingungan, tanpa mengurangi yang lainnya, saya bertemu dengan sosok manusia arif, bijaksana, dan berilmu yaitu Prof. Dr. Juajir Sumardi, S.H., M.H. yang senantiasa saya menerima pancaran darinya sebagai guru, sebagai orang tua, dan juga sekaligus mau menjadi teman serta bersedia menjadi promotor (sebelumnya co-promotor 1) untuk melanjutkan dimbingan yang telah

dilakukan oleh promotro sebelumnya. Saya sangat berterima kasih kepada beliau atas segala kebaikannya, jika selama ini yang dibimbing seharusnya yang mencari promotornya dan mendesak promotornya guna menyelesaikan disertasinya, maka keadaan yang terjadi justru sebaliknya. Setiap bertatap muka dengannya selalu memberi motivasi, bahkan tidak saya duga beliau menghubungi saya melalui telepon selulernya terkait dengan perampungan disertasi saya ini.

Akhirnya dengan selesainya disertasi ini, saya sebagai hamba Allah, mengucapkan *alhamdulillah rabbil alamin* atas segala nikmat yang dianugerahkannya, dengan harapan kiranya nikmat ini semakin ditambah adanya. Juga kepada kopromotor Prof. Dr. Faisal Abdullah, S.H., M.Si. DFM. dan Prof. Dr. Ir. H. Abrar Saleng, S.H., M.H., dengan sabar membimbing dan menjadi pencerah dalam kehidupan interpretatif makna norma. Demikian juga para penguji : Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.H., Prof. Dr. Alma Manuputty, S.H., M.H., Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H., dan Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.H., mereka adalah penguji yang hebat yang senantiasa memancarkan sinar cinta dan kearifan selama rangkaian proses ujian disertasi ini berlangsung.

Kepada Civitas Akademika Universitas Hasanuddin, penulis mengucapkan terma kasih yang sebesar-besarnya atas jasa dan pelayanan yang diberikan semenjak penulis mengikuti pendidikan dari jenjang S2 sampai S3. Khususnya kepada yang terhormat Rektor dan Pembantu Rektor Universitas Hasanuddin. Juga kepada Direktur dan Asisten Direktur Pasca Sarjana, Ketua Program Studi S3 Prof. Dr. Ahmadi Miru, S.H., M.H., beserta dengan seluruh stafnya Andi Murlikanna. Juga kepada Civitas Akademika Universitas Haluoleo Kendari Rektor Prof. Dr. Ir. H. Usman Rianse, MS. Melalui Pembantu Rektor Prof. H. La Sara MS. Beserta dekan FKIP Universitas Haluoleo mengizinkan untuk melanjutkan pendidikan di prodi S3 Ilmu Hukum Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin.

Tak lupa berterima kasih kepada orang-orang yang saya hormati Prof. Dr. Muhammad Ashri, SH., MH, yang bersedia saya wawancarai, meminjamkan karya tulis dan literturnya. Juga Prof. Dr. Abdul Razak, SH., MH, Prof. Dr. Achmad Ruslan, SH, MH, senantiasa memberikan motivasi. Juga kepada sahabat-sahabat seangkatan Muh. Asrul, Amirullah Tahir, Muh. Taupan Pawe, Poppy A. Lolo, Muh. Rustam dan yang lainnya yang tidak disebutkan namanya satu persatu yang senantiasa saling membantu dan momotivasi untuk sama-sama sukses.

Kepada mertua saya Hj. Ahija. Terima kasih atas kasih sayang dan kesabarannya menghadapi anak bugis. Istri tercinta dr. Asriati M.Kes dan anakku yang cantik Khumaira Hibatillah Yusuf, Khadijah Nurmutmainnah Yusuf, Khalisa Nuruljannah Yusuf, terima kasih atas kasih sayang, kesabarannya dan pengertiannya.

Kepada saudaraku Aiptu Arifai Fattah SH., Mardawiah SP., Sallama SE., dr. Erviani (moga cepat memperoleh dokter ahli patologi klinik), Nurbaya, serta kemanakan yang tersayang Arifuddin, Bahtiar Adri, SE, Arafah Adri SE, Ermiraj La Midi, Uta, dan yang lainnya, terima kasih semua atas kerjasma dan bantuannya.

Kepada orang tua yang melahirkan saya didunia ini almarhum ayahanda Abd. Fattah dan ibunda St Saleha tersayang, Saya sangat memahami bahwa setetes air matamu yang tumpa kedunia ini jika ditimbang, beratnya melebihi beratnya alam raya ini, sehingga untuk membalas segala kebaikan yang saya terima yang setimpal itu tidak mungkin dapat dilakukan, karenanya doaku semoga Allah melampunkan kuburannya, memaafkan dosanya, menerima amal kebaikan dan sekaligus melipatgandakan. Semoga kelak jika sekiranya Allah berkenan menganugrahkan gelar doktor bukanlah akhir tetapi awal perolehan amal jariah untuk kita semua.

Makassar 14 Januari 2013

Muh. Yusuf

## ABSTRAK

MUH. YUSUF, **Tanggung Jawab Negara Terhadap Hak Pendidikan Bagi Warga Negara Indonesia Berdasarkan UUD 1945**, dibawah bimbingan Promotor Juajir Sumardi, Ko-promotor Faisal Abdullah dan Abrar Saleng.

Penelitian ini bertujuan untuk menemukan hakikat konstitusi sebagai hukum tertinggi berkaitan dengan: (i) tanggungjawab negara terhadap pendidikan berdasarkan UUD 1945; (ii) sistem pendidikan yang dapat menjadikan warga negara Indonesia mampu berkompetisi, dan (iii) penataan regulasi pendidikan berdasarkan UUD 1945 di Propinsi Sulawesi Tenggara

Penelitian ini adalah penelitian normatif/doktrinal dan sosiologis/empiris. Penelitian ini mengkaji bahan hukum primer, sekunder, hingga tersier. Pengolahan bahan-bahan hukum dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), konsep (*conceptual approach*), filsafat (*philosophical approach*) analisis (*analitical approach*), baik secara tekstual maupun kontekstual.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa: (i) tanggungjawab negara yang ditemukan berdasarkan konstitusi sebagai hukum tertinggi serta peraturan perundang-undangan yang berlaku adalah pendidikan yang berbasis pada prinsip keseimbangan, non diskriminatif, dan kepastian hukum; (ii) sistem pendidikan yang dapat menyiapkan warga negara Indonesia memiliki kemampuan berkompetisi adalah sistem pendidikan yang berdimensi pada ketersediaan, akses, relevansi, adaptif dan kompetitif sehingga 8 standar pendidikan terpenuhi. (iii) penataan regulasi pendidikan berdasarkan UUD 1945 di Propinsi Sulawesi Tenggara adalah pembagian kewenangan dan tanggungjawab melalui peraturan perundang-undangan, peraturan kebijakan (*beleidsregel*), dan keputusan (*beschikking*) antara pemerintah, pemerintah propinsi, dan pemerintah kabupaten/kota serta melibatkan semua unsur negara (*Kolaboratif*).

## ABSTRACT

MUH. YUSUF, *State Responsibility For Rights Education Citizenship Based on Indonesia the 1945 Constitution, under the guidance of promoter Juajir Sumardi, co-promoters Faisal Abdullah and Abrar Saleng.*

*This research aims to discover the nature of the Constitution as the supreme law through finding answers (1) state responsibility for education based on the 1945 Constitution, (2) to make the education system Indonesian citizens able to compete, and (3) Structuring education regulations based on the 1945 Constitution in the Province Southeast Sulawesi*

*This research is a normative / doctrinal and sociological / empiricism to the study object of legislation and implementation of the educational system of the education system in the Southeast. This study examines primary legal materials, secondary to tertiary. Processing of legal materials to approach legislation (statute approach), concept (conceptual approach), philosophy (Philosophical approach) analysis (analytical approach), both in the text, context and contextual.*

*The results of this study indicate that: (i) state responsibility found by the constitution as the supreme law and legislation in force is education based on the principle of balance, non-discrimination, and the rule of law, (ii) the education system to prepare citizens Indonesia has the ability to compete with the state education system dimension is the availability, access, relevance, adaptive and competitive so that standard 8 education are met. (iii) regulatory arrangements based on the 1945 education in Southeast Sulawesi Province is the division of authority and responsibility through legislation, regulations, policies (beleidsregel), and decisions (beschikking) between the government, the provincial government and district/city government and involve all elements state (Collaborative).*

## DAFTAR ISI

	hlm
HALAMAN SAMPUL DEPAN-----	i
HALAMAN JUDUL-----	ii
HALAMAN PENGAJUAN DISERTASI-----	iii
HALAMAN PENGESAHAN DISERTASI -----	iv
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI -----	v
PRAKATA-----	vi
ABSTRAK-----	ix
ABSTRACT -----	x
DAFTAR ISI-----	xi
DAFTAR TABEL-----	xiii
DAFTAR GRAFIK-----	xiv
BAB I PENDAHULUAN-----	1
A Latar Belakang Masalah-----	1
B Rumusan Masalah-----	38
C Tujuan Dan Kegunaan Penelitian -----	39
D Orisinalitas Penelitian-----	40
BAB II TINJAUAN PUSTAKA-----	51
A Negara Hukum dan Konstitusi (UUD) -----	51
B Tanggungjawab negara dalam pemenuhan hak pendidikan bagi setiap warga negara berdasarkan UUD 1945-----	77
C Sistem pendidikan yang dapat menjadikan warga negara Indonesia mampu berkompetisi -----	91
D Penataan regulasi pendidikan berdasarkan UUD 1945 -----	103
E Kerangka Teori -----	119
F Kerangka Pikir -----	182
G Definisi Operasional Variabel Penelitian-----	184
BAB III METODE PENELITIAN-----	187
A Jenis Penelitian-----	187
B Lokasi Penelitian-----	187
C Bahan Dasar Penelitian Hukum Normatif dan sosiologis/empiris ----	188
D Populasi dan Sampel -----	189
E Informan -----	189
F Prosedur Pengumpulan data -----	190
G Teknik Analisis Data-----	190

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN-----	191
A Asas Tanggung Jawab Negara Terhadap Hak Warga Negara Indonesia Mendapat Pendidikan Berdasarkan UUD 1945-----	191
1. Penerapan Asas Tanggung Jawab Negara -----	191
2. Penerapan Asas Non Diskriminasi -----	209
3. Penerapan Asas Keseimbangan -----	218
4. Penerapan Asas Kepastian Hukum -----	224
B Sistem Pendidikan yang Dapat Menjadikan Warga Negara Indonesia Mampu Berkompetisi -----	239
1. Ketersediaan ( <i>Availability</i> )-----	250
2. Akseptabilitas ( <i>Acceptability</i> ). -----	251
3. Penyesuaian ( <i>adaptability</i> )-----	258
4. Kompetisi ( <i>comparability</i> )-----	258
C Penataan regulasi pendidikan berdasarkan UUD 1945 di Propinsi Sulawesi Tenggara -----	259
1. Peraturan Perundang-undangan -----	259
2. Pengaturan Kebijakan ( <i>beleidsregel atau beleidsinstellingen</i> ) Terhadap Pemenuhan Hak Pendidikan Warga Negara Indonesia	279
3. Pengaturan Keputusan ( <i>beschikking</i> ) Terhadap Pemenuhan Hak Pendidikan Warga Negara Indonesia Berdasarkan UUD 1945-----	296
BAB V KESIMPULAN -----	315
A Kesimpulan-----	315
B Saran-----	318
DAFTAR PUSTAKA-----	320

**DAFTAR TABEL**

	Hlm.
1. <i>Human Development Index</i>	17
2. Rekapitulasi Data Pendidikan Propinsi Sulawesi Tenggara	30
3. Istilah Tanggung Jawab Menurut Undang-Undang -----	144
4. Istilah Tanggung Jawab Menurut Beberapa Sumber-----	147
5. Penerapan Asas Non Diskriminasi Terhadap Pemenuhan Hak Pendidikan Warga Negara Indonesia Berdasarkan UUD 1945-----	218
6. Penerapan Asas Keseimbangan Terhadap Pemenuhan Hak Pendidikan Warga Negara Indonesia Berdasarkan UUD 1945-----	224
7. Penerapan Asas Kepastian Hukum Terhadap Pemenuhan Hak Pendidikan Warga Negara Indonesia Berdasarkan UUD 1945-----	236
8. Jumlah Perolehan bagian Pengaturan Tanggung Jawab urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan Dalam Pemenuhan Hak Pendidikan Warga Negara Indonesia Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor : 38 Tahun 2007-----	279
9. Substansi UU RI No 20 Tahun 2003 Terhadap Pemenuhan Hak Pendidikan WNI-----	297
10. Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan (Lampiran Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor : 38 Tahun 2007 Tanggal : 9 Juli 2007)-----	305
11. Jumlah perolehan bagian urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan-----	206
12. Rekapitulasi Data Pendidikan Propinsi Sulawesi Tenggara-----	309
13. Daftar Sekolah Dasar (SD) Sederajat Kabupaten/Kota Se Sulawesi Tenggara Kategori Sekolah Mandiri / SSN / RSBI /SBI-----	312
14. Peringkat Akreditasi Sekolah-----	315

**DAFTAR GRAFIK**

Hlm.

1. Kerangka efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan Pembangunan Pendidikan Nasional minimal fokus pada mutu dan akses pendidikan (Renstra Depdiknas 2011)-----	14
2. Human Development Index di Indonesia (Tahun 1991-2011)-----	18
3. Perkembangan Peringkat Human Development Index Indonesia-----	20
4. Tugas dan Tanggung Jawab Pendidikan-----	78
5. Alur desain analisis data-----	190
6. Urutan Pembiayaan Indonesia Terhadap pendidikan-----	
7. Tugas dan Tanggung Jawab Pendidikan-----	76
8. Alur desain analisis data-----	191
9. Tanggung Jawab Pemenuhan Pendidikan bagi Setiap Warga Negara-----	206
10. Perkembangan kurikulum di Indonesia-----	235
11. Sistem Pendidikan yang Dapat Menjadikan Warga Negara Indonesia Mampu Berkompetisi-----	241
12. Hierarki/Lapisan Norma Hukum yang Berlaku Ditengah-Tengah Masyarakat-----	307

*Motto :*

Saat Anda mengalami masa-masa sulit, memang susah menjaga pola pikir untuk tetap positif dan mencegah hati merasa sebagai seorang pecundang. Tetapi dengan mengingat lagi kisah-kisah orang besar, bisa dipastikan **setiap orang yang berhasil pasti pernah gagal**. Tetapi mereka tidak pernah menganggap dirinya sebagai orang gagal.

“Sepuluh perkara yang senantiasa berjalan dalam kehidupan manusia, yang manusia tidak mampu mengelaknya Pertemuan bergandeng dengan perpisahan, kesulitan bergandeng dengan kemudahan, kesedihan bergandengan dengan kegembiraan, sakit bergandeng dengan sehat dan kesombongan bergandengan dengan kebinasaan.”

Jika hukum yang berlaku : tidaklah dedaunan akan jatuh dari dahan pohon dan tidaklah angin bertiup dari satu tempat ketempat yang lain tanpa seizin dengan Allah Rabulalamin, maka sandarkanlah semua keinginan padan-Nya, akan terakbul jika Dia berkenan, maka mintalah hanya kepadanya

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pokok-pokok pikiran alinea pertama yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 yakni "Negara" - begitu bunyinya - melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia".<sup>1</sup> Dalam pembukaan UUD 1945 ini, diterima aliran pengertian negara persatuan dan kesatuan, negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa seluruhnya. Jadi negara mengatasi segala paham golongan, mengatasi segala paham perseorangan dan pewilayahan. Negara menurut pengertian "pembukaan" itu menghendaki persatuan, meliputi segenap bangsa Indonesia seluruhnya. Termasuk didalamnya pemenuhan hak pendidikan bagi setiap warga negara Indonesia.

Pendidikan pada Pembukaan UUD 1945 diatur dalam alinea keempat yakni : **...mencerdaskan kehidupan bangsa....**"<sup>2</sup> adalah cermin komitmen yang tinggi dari *founding fathers* terhadap pendidikan, sehingga pendidikan ditempatkan sebagai kunci kemajuan suatu bangsa. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Matthew S. Urdan<sup>3</sup> bahwa:

---

<sup>1</sup> Penjelasan Umum Tentang Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. pembukaan dalam pasal-pasalnya. Pokok-pokok pikiran tersebut meliputi suasana kebatinan dari Undang-undang Dasar Negara Indonesia. Pokok-pokok pikiran ini mewujudkan cita-cita hukum (*Rechtsidee*) yang menguasai hukum dasar negara, baik hukum yang tertulis (Undang-undang, Dasar) maupun hukum yang tidak tertulis. Undang-undang Dasar menciptakan pokok-pokok pikiran ini dalam pasal-pasalnya.

<sup>2</sup> Pembukaan UUD 1945 alinea keempat

<sup>3</sup> Matthew S. Urdan, (Feb 04-2011), *Against a Constitutional Right to Education, in Analysis, Federal Government, History, State Government, Supreme Court Share This Print This Post* <http://www.insidegov.org/?p=527> *While the framers of the United States constitution firmly believed that an educated citizenry was essential for the practice of democracy, and many of them argued for a national University of the United States and school system, there is no right to education articulated in the constitution or the Bill of Rights, and so no national system of education was ever organized.* Pulliam and Van Patten(2007). Payne-Tsoupros (2010). (*Analysis, Federal Government, History State Government, Supreme Court* <http://www.insidegov.org/?p=527>, Payne-Tsoupros (2010). (*Analysis, Federal Government, History State Government, Supreme Court* <http://www.insidegov.org/?p=527>, Feb 04, 2011) Feb 04, 2011)

*Nearly four-hundred years later not only do these funding and educational quality disparities continue to persist, but they are exacerbated by the positional nature of education. A quality education is necessary to get into a good college. A good college education is necessary to obtain a good job. A good job is necessary to pursue one's dreams and live the life every man and woman wants to live, or in other words, to "secure the blessings of liberty to ourselves and our posterity"*

Menurut Yusril Ihza Mahendra<sup>4</sup> dalam salah satu makalahnya bahwa:

“Saya tidak sepenuhnya yakin bahwa batang tubuh atau pasal-pasal UUD 1945 sekarang, mencerminkan pokok-pokok pikiran sebagaimana dirumuskan di dalam Pembukaan UUD 1945, yang antara lain memuat dasar falsafah negara Pancasila. MPR yang semula digambarkan Soepomo sebagai ‘penjelmaan seluruh rakyat Indonesia’ yang anggota-anggotanya terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, melaksanakan kedaulatan rakyat dan memilih Presiden dan Wakil Presiden, dan dipahami sebagai “lembaga tertinggi negara” kini telah mengalami pergeseran yang sangat fundamental. MPR sekarang tidak lagi menempati posisi itu. Keanggotaannya, yang kini terdiri atas anggota-anggota DPR dan DPD tidak dapat lagi disebut sebagai “penjelmaan seluruh rakyat Indonesia”. Padahal, inilah esensi bernegara bangsa kita yang diangkat dari konsep masyarakat adat mengenai kekuasaan, dan mendapat pengaruh yang signifikan dari ajaran-ajaran Islam. Saya berpendapat asas “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan” kini telah sirna dengan amandemen terhadap pasal-pasal UUD 1945, khususnya yang berkaitan dengan posisi dan kewenangan MPR”.

Tujuan mencerdaskan kehidupan bangsa diatur dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat yang dijabarkan ke dalam Pasal 28 C ayat (1) UUD 1945 bahwa setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia) dan Pasal 31 UUD 1945 bahwa pendidikan merupakan hak dari tiap-tiap warga negara. Hal ini berimplikasi pada pemerintah berkewajiban mengusahakan dan

---

<sup>4</sup> Yusril Ihza Mahendra, dalam salah satu makalahnya bahwa: Kerumitan Politik Hukum Di Bidang Ketatanegaraan Pasca Amandemen UUD 1945 (Pokok-Pokok Pikiran Disampaikan pada Seminar “Membangun Indonesia Melalui Pembangunan Hukum Nasional” ) di Hotel Darmawangsa, Jakarta, 8 Desember 2011

menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang diatur melalui undang-undang disatu pihak, setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dipihak lainnya. Asas keseimbangan antara hak dan kewajiban dalam bidang pendidikan antara pemerintah dengan warga negara secara eksplisit diatur melalui pasal 31 UUD 1945.<sup>5</sup>

UUD 1945 Pasal 31 tersebut mengatur bahwa setiap warga negara berhak dan wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya dengan cara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 % dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) propinsi dan kabupaten/kota agar terpenuhi kebutuhan penyelenggaraan sistem pendidikan nasional, sehingga kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia terwujud bagi setiap WNI.<sup>6</sup>

Pesan dari ayat konstitusi UUD 1945 Pasal 31 tersebut adalah :

1. Pendidikan adalah hak konstitusi setiap warga negara.
2. Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar

---

<sup>5</sup> Pasal 31 UUD 1945 tersebut mengatur : Ayat (1) Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan: Ayat (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya; serta Ayat (3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan Undang-Undang, Ayat (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Ayat (5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

<sup>6</sup> UUD 1945 Pasal 31 Ayat (1) Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan: Ayat (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya; serta Ayat (3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan Undang-Undang, Ayat (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Ayat (5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

3. Pemerintah berkewajiban membiayai pendidikan dasar
4. Pemerintah berkewajiban mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, dengan tujuan meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan Undang-Undang.
5. Anggaran pendidikan sebagai prioritas negara sekurang-kurangnya 20 % dari APBN serta dari APBD propinsi, kota/kabupaten.
6. Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

Ketegasan aturan dalam UUD 1945 Pasal 31 ayat (5) tersebut di atas terhadap anggaran pendidikan sebagai prioritas sekurang-kurangnya 20 % dari APBN serta dari APBD propinsi, kota/kabupaten, tidak sama dengan ketegasan yang ada dalam Sistem Pendidikan Nasional<sup>7</sup> yakni dana penyelenggaraan pendidikan berbasis masyarakat dapat bersumber dari penyelenggara, masyarakat, pemerintah, pemerintah daerah dan/atau sumber lain yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sistem Pendidikan Nasional mengamanatkan Pemerintah Negara Indonesia<sup>8</sup> yaitu :

- Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial

---

<sup>7</sup> UU RI nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Bagian Kedua Pendidikan Berbasis Masyarakat Pasal 55 ayat (3)

<sup>8</sup> Undang-undang (UU) Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa (diktum menimbang).

- Mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang diatur dengan undang-undang;
- sistem pendidikan nasional harus mampu menjamin pemerataan kesempatan pendidikan, peningkatan mutu serta relevansi dan efisiensi manajemen pendidikan untuk menghadapi tantangan sesuai dengan tuntutan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global sehingga perlu dilakukan pembaharuan pendidikan secara terencana, terarah, dan berkesinambungan;

UU nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak mengatur bahwa setiap anak berhak memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka pengembangan pribadinya dan tingkat kecerdasannya sesuai dengan minat dan bakatnya sehingga tanggung jawab negara melalui pemerintah dan pemerintah daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya.<sup>9</sup>

Peraturan Pemerintah (PP) Republik Indonesia (RI) Nomor 47 Tahun 2008 Tentang Wajib Belajar mengatur bahwa: pemerintah sesuai kewenangannya berkewajiban menetapkan menyelenggarakan kebijakan nasional pelaksanaan program wajib belajar yang dicantumkan dalam rencana kerja pemerintah, anggaran pendapatan dan belanja negara dan daerah, rencana strategis bidang pendidikan, rencana pembangunan jangka menengah, dan rencana pembangunan jangka panjang. Disamping itu, pemerintah juga berkewajiban menetapkan kebijakan untuk meningkatkan jenjang pendidikan wajib

---

<sup>9</sup> Undang-undang nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak pada pada Bab III Hak dan Kewajiban Anak pasal 9 ayat (1) mengatur bahwa : setiap anak berhak memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka pengembangan pribadinya dan tingkat kecerdasannya sesuai dengan minat dan bakatnya. Selanjutnya dalam UU tersebut pada Bab VIII Wajib Belajar Pasal 34 ayat (2) mengatur bahwa pemerintah dan pemerintah daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya, ayat (3) mengatur bahwa wajib belajar merupakan tanggung jawab negara yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.

belajar sampai pendidikan menengah, sesuai dengan kondisi daerah masing-masing melalui peraturan daerah perda).<sup>10</sup> Maksud dari Wajib belajar adalah program pendidikan minimal yang harus diikuti oleh warga negara Indonesia atas tanggung jawab Pemerintah dan pemerintah daerah<sup>11</sup>. Wajib belajar berfungsi mengupayakan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu bagi setiap Warga Negara Indonesia (selanjutnya disingkat WNI) dengan tujuan memberikan pendidikan minimal bagi warga negara Indonesia untuk dapat mengembangkan potensi dirinya agar dapat hidup mandiri di dalam masyarakat atau melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi.”<sup>12</sup> Hak dan kewajiban masyarakat terhadap program pendidikan sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu serta berhak berperan serta dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan<sup>13</sup>

Fokus utama pembangunan pendidikan nasional jangka menengah 2009-2014 akan diarahkan pada upaya mewujudkan kondisi pada: (1) Pemerataan dan perluasan akses pendidikan. dan (2) Peningkatan mutu, relevansi. dan daya saing, (3) Penguatan tata

---

<sup>10</sup> Peraturan Pemerintah (PP) Republik Indonesia (RI) Nomor 47 Tahun 2008 Tentang Wajib Belajar BAB IV Pengelolaan Pasal 7 : Ayat (1) Pemerintah menetapkan kebijakan nasional pelaksanaan program wajib belajar yang dicantumkan dalam Rencana Kerja Pemerintah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Rencana Strategis Bidang Pendidikan, Rencana Pembangunan Jangka Menengah, dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang. Ayat (2) Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai kewenangannya berkewajiban menyelenggarakan program wajib belajar berdasarkan kebijakan nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Ayat (3) Penyelenggaraan program wajib belajar oleh pemerintah daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Rencana Strategis Daerah Bidang Pendidikan, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah. Ayat (4) Pemerintah daerah dapat menetapkan kebijakan untuk meningkatkan jenjang pendidikan wajib belajar sampai pendidikan menengah. Ayat (5) Pemerintah daerah dapat mengatur lebih lanjut pelaksanaan program wajib belajar, sesuai dengan kondisi daerah masing-masing melalui Peraturan Daerah.

<sup>11</sup> PP RI No 47 Tahun 2008 Tentang Wajib Belajar pada Bab I Ketentuan Umum Pasal (1) mengatur bahwa yang dimaksud dengan wajib belajar adalah program pendidikan minimal yang harus diikuti oleh warga negara Indonesia atas tanggung jawab Pemerintah dan pemerintah daerah.

<sup>12</sup> PP RI No 47 Tahun 2008 pada bagian Fungsi dan Tujuan Wajib Belajar Bab II Fungsi dan Tujuan Pasal 2 : ayat (1) wajib belajar berfungsi mengupayakan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara Indonesia. Sedangkan pada ayat (2) bertujuan memberikan pendidikan minimal bagi warga negara Indonesia untuk dapat mengembangkan potensi dirinya agar dapat hidup mandiri di dalam masyarakat atau melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi.

<sup>13</sup> Undang-Undang (UU) RI Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional BAB IV Hak Dan Kewajiban Warga Negara, Orang Tua, Masyarakat, Dan Pemerintah, Bagian Kesatu : Hak dan Kewajiban Warga Negara pada Pasal 5 ayat (1) Setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu. Pasal 8 Masyarakat berhak berperan serta dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan.

kelola, akuntabilitas, dan citra publik.<sup>14</sup> Wajib belajar diselenggarakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah sesuai kewenangannya, atau masyarakat pada jalur pendidikan formal, pendidikan nonformal, dan pendidikan informal<sup>15</sup>.

Standar Nasional Pendidikan<sup>16</sup> meliputi : a. Standar isi, b. Standar proses, c. Standar kompetensi lulusan, d. Standar pendidik dan tenaga kependidikan, e. Standar sarana dan prasarana, f. Standar pengelolaan, g. Standar pembiayaan, dan h. Standar penilaian pendidikan.

Jika pintu gerbang terbentuknya suatu negara melalui proklamasi, maka pintu gerbang terbentuknya kecerdasan kehidupan bangsa adalah melalui pendidikan yang terencana dan terukur. Sebuah pendidikan dasar dan menengah yang berkualitas diperlukan untuk masuk ke perguruan tinggi yang baik. Sebuah pendidikan perguruan tinggi yang baik diperlukan untuk mendapatkan pekerjaan yang baik. Sebuah pekerjaan yang baik diperlukan untuk mengejar impian dan menjalani kehidupan setiap manusia baik laki-laki maupun wanita yang ingin hidupnya lebih baik. Pendidikan merupakan kebutuhan mendasar dan pertama (prioritas) yang harus dipenuhi.

Pendidikan dalam tataran syariat islam memandang bahwa kehidupan manusia sangatlah kompleks, begitu pula hubungan yang terjadi pada manusia sangatlah luas. Hubungan tersebut dapat terjadi antara manusia dengan manusia, manusia dengan alam, manusia dengan makhluk hidup yang ada di alam, dan manusia dengan Sang Pencipta. Setiap hubungan tersebut harus berjalan seimbang. Selain itu manusia juga diciptakan

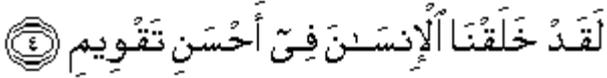
---

<sup>14</sup> Rencana pembangunan pendidikan nasional jangka menengah 2009 2014. Hlm 2

<sup>15</sup> PP RI No 47 Tahun 2008 Bab III Penyelenggaraan Pasal 3 ayat (1) mengatur Wajib belajar diselenggarakan pada jalur pendidikan formal, pendidikan nonformal, dan pendidikan informal. Sedangkan Pasal (4) mengatur Program wajib belajar diselenggarakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah sesuai kewenangannya, atau masyarakat.

<sup>16</sup> Peraturan Pemerintah (PP) RI Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan Bab II Lingkup, Fungsi, dan Tujuan Pasal 2 angka (1)

dengan sesempurna penciptaan, dengan sebaik-baik bentuk yang dimiliki. Hal ini

diisyaratkan dalam Al-qur'an<sup>17</sup> : 

“Sesungguhnya kami Telah menciptakan manusia dalam bentuk yang sebaik-baiknya”.

Dalam ayat ini, Allah menegaskan bahwa Dia telah menjadikan manusia makhluk ciptaan-Nya yang paling baik; badannya lurus ke atas, cantik parasnya, mengambil dengan tangan apa yang dikehendakinya; bukan seperti kebanyakan binatang yang mengambil benda yang dikehendakinya dengan perantaraan mulut. Kepada manusia diberikan-Nya akal dan dipersiapkan untuk menerima bermacam-macam ilmu pengetahuan dan kepandaian; sehingga dapat berkreasi (berdaya cipta, rasa, karsa, karya, dan berkompetisi) dan sanggup menguasai alam dan binatang melalui penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi. Manusia juga harus bersosialisasi dengan lingkungan, yang merupakan pendidikan awal dalam suatu interaksi sosial. Hal ini menjadikan manusia harus mempunyai ilmu pengetahuan yang berlandaskan ke-Tuhanan. Karena dengan ilmu tersebut manusia dapat membedakan antara yang hak dengan yang bukan hak, antara kewajiban dan yang bukan kewajiban, sehingga norma-norma dalam lingkungan berjalan dengan harmonis dan seimbang. Agar norma-norma tersebut berjalan haruslah manusia dididik dengan berkesinambungan dari “dalam ayunan hingga ia wafat (pendidikan informal, non formal, dan formal)”, agar hasil dari pendidikan yakni manusia yang berbudaya dapat diimplementasikan dimasyarakat. Dengan demikian dapat kita katakan bahwa kualitas manusia pada suatu negara akan menentukan kualitas kebudayaan dari suatu negara tersebut, begitu pula pendidikan yang tinggi akan menghasilkan kebudayaan yang tinggi. Karena kebudayaan adalah hasil dari pendidikan suatu bangsa.

<sup>17</sup> Al-qur'an : surat At-Tiin ayat 4

Janji Allah SWT dan pesan Rasul terhadap penyadaran umat untuk rajin menuntut ilmu, di antaranya: mengistimewakan mereka dari yang tidak berilmu<sup>18</sup>, memberi derajat yang lebih tinggi<sup>19</sup>, mempermudah jalan menuju surga<sup>20</sup>, menyamakan kedudukan mereka dengan orang yang berjuang di jalan Allah<sup>21</sup>, memberi keistimewaan yang lebih dari orang yang hanya beribadah, ilmu dijadikan sebagai warisan yang terus menerus memproduksi amal kebajikan yang tak putus karena kematian<sup>22</sup>.

Dalam meningkatkan 'ubudiyah kepada Allah harus berlandaskan ilmu (*'ala ilmin*) untuk dapat memahami kebesaran dan kekuasaan-Nya: *Innama yakhsa Allah min 'ibadihi al-'ulama*, artinya sesungguhnya yang takut kepada Allah di antara hamba-Nya hanyalah ulama<sup>23</sup>. Berarti ilmu merupakan pelita obor yang dapat menerangi jalan menuju Tuhan. Tanpa ilmu, dapat dipastikan ibadah yang kita lakukan nilainya rendah dan boleh jadi tidak sesuai dengan tuntunan Allah dan Rasul-Nya sehingga tertolak.

Masyarakat abad 21 adalah masyarakat terbuka, artinya komunikasi antara manusia di dalam berbagai arena kehidupan akan bebas dari hambatan-hambatan tanpa mengenal batas negara, ras, agama, suku bangsa dan sebagainya. Akibatnya karena dunia menjadi semakin sempit sedangkan komunikasi antar manusia semakin intens sehingga efek dari itu semua seakan menyebabkan terjadinya kompetisi yang ketat.

Dalam bidang pendidikan adanya tuntutan *competitivnes* sangat dirasakan sekali utamanya Pasca ditandatanganinya *General Agreement on Tariff and Service (GATS)*<sup>24</sup> dimana di seluruh negara penandatangan kesepakatan tersebut, berhak untuk membuka

---

<sup>18</sup> Al-qur'an Surat al-Zumar, 39:9

<sup>19</sup> Al-qur'an al-Mujadilah, 58:11

<sup>20</sup> Hadits Rawahul Muslim

<sup>21</sup> Hadits Rawahul Turmudzi

<sup>22</sup> Hadits Rawahul Muslim

<sup>23</sup> Al-qur'an Fathir, 35:28

<sup>24</sup> The GATT years: from Havana to Marrakesh : The WTO's creation on 1 January 1995

produk jasa layanan dan berkompetisi secara bebas dengan produk lokal, sehingga sangat mungkin sekolah-sekolah luar negeri membuka cabang di seluruh Indonesia. Dalam menyongsong pasar bebas ini, negara menghadapi dua persoalan yang pelik, yakni rendahnya kualitas pendidikan dan turunnya daya beli masyarakat.

Dalam upaya meningkatkan kualitas suatu bangsa, tidak ada cara lain kecuali melalui peningkatan mutu pendidikan. Berangkat dari pemikiran itu, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) melalui lembaga United Nations, Educational, Scientific and Cultural Organization (selanjutnya disingkat UNESCO) mencanangkan empat pilar pendidikan baik untuk masa sekarang maupun masa depan yakni: (1) learning to know, (2) learning to do (3) learning to be, dan (4) learning to live together. Dimana keempat pilar pendidikan tersebut menggabungkan tujuan-tujuan IQ, EQ dan SQ.

Pendidikan merupakan kebutuhan mendasar dan pertama yang harus dipenuhi. Oleh karenanya haruslah jelas (1) sejauhmana tanggungjawab negara terhadap dalam pemenuhan hak pendidikan bagi setiap warga negara berdasarkan UUD 1945, (2) Sistem pendidikan yang dapat menjadikan warga negara Indonesia mampu berkompetisi, (3) Penataan regulasi pendidikan berdasarkan UUD 1945. Menurut Sital Kalantry (*Cornell Law School*) Jocelyn Getgen (*Cornell Law School*), and Steven A. Koh (*United States Court of Appeals for the Fifth Circuit*)<sup>25</sup> indikator untuk mengukur memenuhi kewajiban pendidikan di bawah *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (selanjutnya disingkat ICESCR) adalah : 1. *Availability* (ketersediaan), 2. *Accessibility* (aksesibilitas), 3. *Acceptability* (penerimaan), dan 4. *Adaptability* (kemampuan beradaptasi).

---

<sup>25</sup> Sital Kalantry (*Cornell Law School*, sk49@cornell.edu) Jocelyn Getgen (*Cornell Law School*, jocelyngetgen@hotmail.com), Steven A. Koh (*United States Court of Appeals for the Fifth Circuit*), *indicators to measure state party compliance with right to education obligations under the ICESCR (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*

Membicarakan tanggungjawab terhadap pendidikan maka sesungguhnya yang dimaksudkan adalah badan negara apa atau siapa yang bertugas dan bertanggungjawab terhadap pendidikan. Jika negara dikaji sebagai organisasi sebagai pemegang kekuasaan, maka yang diberikan tanggungjawab secara teknis adalah Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (level nasional), Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Propinsi, Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota dan Kabupaten, UPTD (Unit Pelaksana Teknis Daerah) Pendidikan dan Kebudayaan, Satuan Pendidikan, Komite Sekolah, Pemantauan, Evaluasi, dan Pengawasan.

Asas tanggung jawab negara sebagai dasar pelaksanaan penegakan hak konstitusi pendidikan bagi setiap warga. Negara yang dimaksud dalam hal adalah pemerintah terdiri dari *pertama* pemerintah pusat, yang selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). *Kedua*, pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.

Tanggung jawab pengelolaan program wajib belajar secara nasional adalah menteri, daerah propinsi adalah gubernur daerah kabupaten adalah bupati, dan daerah kota adalah walikota.<sup>26</sup> Pemerintah sesuai kewenangannya berkewajiban menetapkan dan melaksanakan kebijakan nasional pelaksanaan program wajib belajar yang dicantumkan dalam rencana kerja pemerintah anggaran pendapatan dan belanja negara, rencana strategis bidang pendidikan, rencana pembangunan jangka menengah, dan rencana

---

<sup>26</sup> PP RI No 47 Tahun 2008 Bab IV Pengelolaan Pasal 6 ayat (1) mengatur pengelolaan program wajib belajar secara nasional menjadi tanggung jawab Menteri, ayat (2) mengatur koordinasi pengelolaan program wajib belajar pendidikan dasar tingkat provinsi menjadi tanggung jawab gubernur, Pengelolaan program wajib belajar pendidikan dasar tingkat kabupaten/kota menjadi tanggung jawab bupati/walikota, sedangkan pengelolaan program wajib belajar pada tingkat satuan pendidikan dasar menjadi tanggung jawab pemimpin satuan pendidikan dasar. Pengelolaan program wajib belajar pendidikan dasar di luar negeri menjadi tanggung jawab Kepala Perwakilan Negara Kesatuan Republik Indonesia di luar negeri yang bersangkutan.

pembangunan jangka panjang. Penyelenggaraan program wajib belajar oleh pemerintah dan pemerintah daerah hanya maksimum sampai ketinggian sekolah menengah, itu pun mensyaratkan penyesuaian dengan kondisi daerah masing-masing melalui peraturan daerah<sup>27</sup>.

Penanggung jawab terhadap investasi pada lahan, sarana, dan prasarana selain lahan pendidikan pada satuan pendidikan dasar pelaksana program wajib belajar jika diselenggarakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah menjadi tanggung jawab pemerintah atau pemerintah daerah sesuai kewenangan masing-masing. Investasi pada lahan, sarana, dan prasarana selain lahan pendidikan pada satuan pendidikan dasar pelaksana program wajib belajar yang diselenggarakan oleh masyarakat menjadi

---

<sup>27</sup> PP RI No 47 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar pada pasal 7 ayat (1) mengatur bahwa Pemerintah menetapkan kebijakan nasional pelaksanaan program wajib belajar yang dicantumkan dalam Rencana Kerja Pemerintah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Rencana Strategis Bidang Pendidikan, Rencana Pembangunan Jangka Menengah, dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang. Pada PP RI No 47 Tahun 2008 pasal 7 ayat (2) mengatur bahwa Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai kewenangannya berkewajiban menyelenggarakan program wajib belajar berdasarkan kebijakan nasional sebagaimana dimaksud ayat (1). BAB III Penyelenggaraan Pasal 7 ayat (3) diatur bahwa dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Rencana Strategis Daerah Bidang Pendidikan, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah. PP RI No 47 Tahun 2008 pada BAB III Penyelenggaraan Pasal 7 ayat (4) diatur bahwa Pemerintah daerah dapat menetapkan kebijakan untuk meningkatkan jenjang pendidikan wajib belajar sampai pendidikan menengah. PP RI No 47 Tahun 2008 pada BAB III Penyelenggaraan Pasal 7 ayat (5) diatur bahwa Pemerintah daerah dapat mengatur lebih lanjut pelaksanaan program wajib belajar, sesuai dengan kondisi daerah masing-masing melalui Peraturan Daerah. BAB VI Penjaminan Wajib Belajar Pasal 9 mengatur : pemerintah dan pemerintah daerah menjamin terselenggaranya program wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya. Warga negara Indonesia yang berusia 6 (enam) tahun dapat mengikuti program wajib belajar apabila daya tampung satuan pendidikan masih memungkinkan. Warga negara Indonesia yang berusia di atas 15 (lima belas) tahun dan belum lulus pendidikan dasar dapat menyelesaikan pendidikannya sampai lulus atas biaya Pemerintah dan/atau pemerintah daerah. Warga negara Indonesia usia wajib belajar yang orang tua/walinya tidak mampu membiayai pendidikan, Pemerintah dan/atau pemerintah daerah wajib memberikan bantuan biaya pendidikan sesuai peraturan perundang-undangan.

tanggung jawab badan hukum penyelenggara satuan pendidikan.<sup>28</sup> lembaga pendidikan penyelenggara program wajib belajar jika tersedia pendidik, tenaga kependidikan, dan biaya operasi.<sup>29</sup> Pemerintah provinsi menjamin terselenggaranya koordinasi atas penyelenggaraan pendidikan, pengembangan tenaga kependidikan, dan penyediaan fasilitas penyelenggaraan pendidikan lintas kabupaten/kota di wilayahnya untuk pelaksanaan program wajib belajar.

Pelaksanaan wajib belajar menuntut semua pihak ikut bertanggung jawab termasuk setiap warga negara Indonesia yang memiliki anak usia wajib belajar bertanggung jawab memberikan pendidikan wajib belajar kepada anaknya<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> PP RI No 47 Tahun 2008 Pasal 10 mengatur Investasi pada lahan, sarana, dan prasarana selain lahan pendidikan pada satuan pendidikan dasar pelaksana program wajib belajar yang diselenggarakan oleh Pemerintah atau pemerintah daerah menjadi tanggung jawab Pemerintah atau pemerintah daerah sesuai kewenangan masing-masing. Investasi pada lahan, sarana, dan prasarana selain lahan pendidikan pada satuan pendidikan dasar pelaksana program wajib belajar yang diselenggarakan oleh masyarakat menjadi tanggung jawab badan hukum penyelenggara satuan pendidikan. Biaya operasi pada satuan pendidikan dasar pelaksana program wajib belajar menjadi tanggung jawab Pemerintah atau pemerintah daerah sesuai kewenangan masing-masing. Ketentuan mengenai investasi dan biaya operasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) diatur dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pendanaan pendidikan.

<sup>29</sup> PP RI No 47 Tahun 2008 Pasal 11 mengatur bahwa "Pemerintah dan pemerintah daerah menjamin tersedianya lahan, sarana, dan prasarana selain lahan pendidikan untuk setiap satuan pendidikan pelaksana program wajib belajar yang diselenggarakan oleh Pemerintah atau pemerintah daerah sesuai kewenangannya masing-masing, dengan pembagian beban tanggung jawab sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pendanaan pendidikan. Pemerintah dan pemerintah daerah menjamin tersedianya pendidik, tenaga kependidikan, dan biaya operasi untuk setiap satuan pendidikan penyelenggara program wajib belajar dengan pembagian beban tanggung jawab sebagaimana diatur dalam dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pendanaan pendidikan. Pemerintah provinsi menjamin terselenggaranya koordinasi atas penyelenggaraan pendidikan, pengembangan tenaga kependidikan, dan penyediaan fasilitas penyelenggaraan pendidikan lintas kabupaten/kota di wilayahnya untuk pelaksanaan program wajib belajar."

<sup>30</sup> PP RI No 47 Tahun 2008 Pasal 12 mengatur bahwa :Setiap warga negara Indonesia usia wajib belajar wajib mengikuti program wajib belajar. Setiap warga negara Indonesia yang memiliki anak usia wajib belajar bertanggung jawab memberikan pendidikan wajib belajar kepada anaknya. Pemerintah kabupaten/kota wajib mengupayakan agar setiap warga negara Indonesia usia wajib belajar mengikuti program wajib belajar."

penyediaan sumber daya keuangan yang diperlukan untuk penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan. Pemangku kepentingan pendidikan adalah orang, kelompok orang, atau organisasi yang memiliki kepentingan dan/atau kepedulian terhadap pendidikan. Menteri adalah menteri yang menangani urusan pemerintahan di bidang pendidikan. Pendanaan Pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat. Masyarakat yang dimaksud meliputi penyelenggara atau satuan pendidikan yang didirikan masyarakat, peserta didik, orang tua atau wali peserta didik; dan pihak lain selain yang dimaksud dalam kedua kelompok tersebut yang mempunyai perhatian dan peranan dalam bidang pendidikan.

Biaya pendidikan dibagi menjadi tiga bagian yaitu biaya satuan pendidikan; biaya penyelenggaraan dan/atau pengelolaan pendidikan; dan biaya investasi (lahan pendidikan dan selain lahan pendidikan, biaya operasi, yang terdiri atas personalia dan nonpersonalia); dan biaya pribadi peserta didik.”<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> PP RI No 48 Tahun 2008 Tentang Pendanaan Pendidikan BAB I Ketentuan Umum Pasal (1) menentukan bahwa : “Yang dimaksud dengan : Pemerintah adalah Pemerintah Pusat, Pemerintah daerah adalah Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten, atau Pemerintah Kota. Dana pendidikan adalah sumber daya keuangan yang disediakan untuk menyelenggarakan dan mengelola pendidikan. Pendanaan pendidikan adalah penyediaan sumberdaya keuangan yang diperlukan untuk penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan. Pemangku kepentingan pendidikan adalah orang, kelompok orang, atau organisasi yang memiliki kepentingan dan/atau kepedulian terhadap pendidikan. Menteri adalah menteri yang menangani urusan pemerintahan di bidang pendidikan.” Pasal 2 mengatur bahwa : “Pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat. Masyarakat yang dimaksud meliputi penyelenggara atau satuan pendidikan yang didirikan masyarakat, peserta didik, orang tua atau wali peserta didik; dan pihak lain selain yang dimaksud dalam kedua kelompok tersebut yang mempunyai perhatian dan peranan dalam bidang pendidikan.” pasal 3 mengatur bahwa biaya pendidikan meliputi: “a. Biaya satuan pendidikan; biaya investasi (lahan pendidikan dan biaya investasi selain lahan pendidikan), biaya operasi (personalia dan nonpersonalia), bantuan biaya pendidikan, dan beasiswa. b. Biaya penyelenggaraan dan/atau pengelolaan pendidikan; dan biaya investasi (lahan pendidikan dan selain lahan pendidikan, biaya operasi, yang terdiri atas personalia dan nonpersonalia). c. Biaya pribadi peserta didik.”

Menurut Djoko Santoso<sup>32</sup> dalam salah satu makalahnya bahwa :

“Visi Depdiknas 2025: “menghasilkan insan Indonesia Cerdas dan kompetitif (Insan Kamil/Insan Paripurna)”

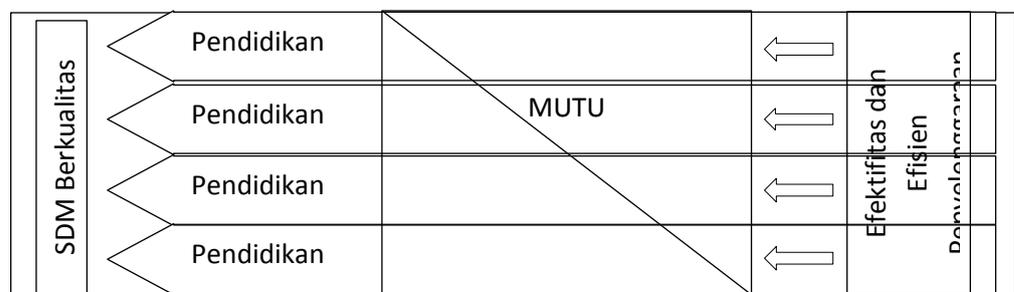
Visi Depdiknas 2014: “terselenggaranya layanan prima Pendidikan nasional untuk Membentuk insan indonesia cerdas Komprehensif”

Misi Depdiknas 2014 dikemas dalam 5K, yaitu:

1. Meningkatkan Ketersediaan Layanan Pendidikan
2. Memperluas Keterjangkauan Layanan Pendidikan
3. Meningkatkan Kualitas/Mutu dan Relevansi Layanan Pendidikan
4. Mewujudkan Kesetaraan dalam Memperoleh Layanan Pendidikan
5. Menjamin Kepastian Memperoleh Layanan Pendidikan”

Dari hasil musrembang nasional berdasarkan UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, sebagai dasar hukum penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJPN 2010-2014), ditetapkan bahwa untuk mencapai SDM yang berkualitas dari keluaran secara berkesinambungan mulai dari pendidikan dasar sampai pendidikan tinggi, maka efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pendidikan harus difokuskan pada dua hal minimal yaitu mutu dan akses pendidikan bagi setiap warga negara sebagaimana termuat dalam bagan berikut:

Grafik 1. Kerangka efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan Pembangunan Pendidikan Nasional minimal fokus pada mutu dan akses pendidikan (Renstra Depdiknas 2011)



<sup>32</sup> Djoko Santoso (Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Kementerian Pendidikan Nasional) dalam makalahnya yang berjudul : Kebijakan Dalam Pendidikan Modal Insani dan Pusat Unggulan Di Indonesia, 2010. Hlm.3

Sumber : .Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Kementerian Pendidikan Nasional, 2010

Standar pelaksanaan penyelenggaraan pendidikan selama lebih dari setengah abad pembangunan pendidikan untuk mewujudkan tujuan negara dalam bidang pendidikan sebagaimana yang tertera didalam pembukaan UUD 1945 pada alinea keempat yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa, jika dilihat dari kenyataan yang ada nampaknya ada indikasi kuat (kuat dugaan) belum bisa diwujudkan secara maksimal. Hal ini dapat kita lihat dari fenomena pendidikan yang terjadi di Indonesia berdasarkan penelusuran literatur yang dilakukan penulis ditemukan, misalnya;

Data tahun 2000 dari Depdiknas terhadap keadaan Pendidikan yaitu :

- Perawatan dan Pendidikan Anak Usia Dini
  - Sampai tahun 2000, akses layanan program ini masih rendah; dari 26.172.763 anak, baru 41% (10.794.534) yang terlayani
  - Ada beberapa kendala seperti terbatasnya jumlah lembaga yang hampir semua di kota besar, belum adanya program terpadu untuk perawatan dan pendidikan ini, dan belum intensifnya kerjasama pemerintah dan non-pemerintah serta belum tersedianya tenaga didik profesional
- Pendidikan Dasar 9 Tahun dan Kualitas Pendidikan
  - Sampai tahun 2000, prosentase anak yang masuk ke SD mencapai 94,04%, sementara untuk SMP masih dibawah prosentase ini; hanya mencapai 45,10%
  - Meski angka partisipasi di SD sudah hampir menyeluruh, tingkat kesenjangan antar propinsi, pedesaan-perkotaan, laki-laki dan perempuan masih tetap ada dan validasi jumlah siswa yang DO dan mengulang kelas masih sulit di dapat.
- Pendidikan Keaksaraan dan Berkelanjutan
  - Pada tahun 2000, angka buta aksara perempuan umur 25 tahun mencapai 21,2% sedangkan laki-laki 4,7%
  - Jika angka yang pernah dicapai pemerintah dipertahankan, maka pada tahun 2015 angka tersebut akan menjadi – 2,7% untuk perempuan dan – 0,26% untuk laki-laki
- Pendidikan Berkeadilan Gender Berdasarkan data yang ada, pemerintah menyimpulkan bahwa disparitas gender pada penduduk pedesaan usia 15-24 tahun tidak akan hilang pada tahun 2015 jika tidak ada intervensi yang sungguh-sungguh dari semua pihak<sup>33</sup>

Berikut ini trend Human Development Report (HDR) dikategorikan dalam 4 kelompok, yaitu: *Very High Human Development* (kelompok negara berperingkat sangat

---

<sup>33</sup> Depdiknas, 2010, Catatan Depdiknas terhadap keadaan Pendidikan.

tinggi, 1- 47) *High Human Development* (kelompok negara berperingkat pembangunan manusianya tinggi, 48-94), *Medium Human Development* (kelompok negara berperingkat pembangunan manusianya sedang, 94-141) dan *Low Human Development* (Kelompok negara yang peringkat pembangunan manusianya rendah, 142-187). Indonesia masuk dalam katagori *Medium Human Development*. Peringkat Indonesia dalam HDR selama 11 tahun (1999-2010) selalu di peringkat 102 hingga 112. Peringkat terbaik dicapai di tahun 2001 yaitu peringkat ke 102, dan di tahun 1999 di peringkat ke 105. Sedangkan peringkat terburuk terjadi di tahun 2003, yaitu peringkat ke 112. Namun yang paling mengejutkan adalah HDR 2011, yang menunjukkan bahwa Perkembangan Pembangunan Indonesia mengalami kemerosotan secara drastis, yaitu berada di peringkat 124. Padahal HDR 2010 menunjukkan bahwa Indonesia berada di peringkat ke 108.

Bangsa Indonesia adalah ras yang unggul, hal ini dapat dibuktikan jika ditelusuri dari hasil karya nenek moyang bangsa Indonesia, misalnya : jika indikator manusia berbudaya menurut Koentjaraningrat<sup>34</sup> yaitu perilaku, Bahasa, dan materi, maka Bangsa Indonesia memiliki bahasa misalnya bahasa lisan dan tertulis yaitu bahasa Bugis Makassar yang memiliki tulisan lontara sebagai salah satu bahasa tulisan dunia (Arab, Romawi, Sansekerta dan China), demikian juga dengan materi, misalnya suku Jawa dengan bangunan Candi Borobudur.

Bukti lain misalnya manusia Indonesia yang berhasil mengecap pendidikan yang berkualitas di luar negeri baik laki-laki maupun perempuan misalnya keluarga Habibi ahli dan sekaligus sebagai pemegang hak cipta bagian terbesar dari pesawat terbang (BJ. Habibi sebagai ahli sayap, Ilham sebagai ahli mesin, dan Thariq ahli ekonomi pesawat

---

<sup>34</sup> Koentjaraningrat, *Manusia dan Kebudayaan di Indonesia*, Jakarta: Jambatan, 1975

terbang), Sri Mulyani Indrawati (managing Director Bank Dunia), Gita Wirjawan (CEO Jp Morgan, Goldman dan sach, Singtel Singapura, Telkom Malaysia), Johny Setiawan (ahli Astrofisika, Ketua Tim Proyek Max Planck Institute For Astronomy, Jerman), Juliana Sutanto (professor termuda/dosen di Zurich Swiss) Merlyna Lim (dosen Universitas Arisona, AS), Khoirul Anwar (penemu sistem telekomunikasi berbasis 4G), Irawandi Jaswir (medali emas Acka Cipta dan Inovasi Geneva, Swiss)<sup>35</sup>

Keadaan di atas berbeda sekali dengan hasil pendidikan dalam negara kita. Hal ini dapat dilihat dari UNDP<sup>36</sup> mengeluarkan Daftar *Human Development Index* (HDI):

Tabel : 1 *Human Development Index*

Human Development Index and its components

HDI rank	Human Development Index (HDI)	Life expectancy at birth (years)	Mean years of schooling (years)	Expected years of schooling (years)	Gross national income (GNI) per capita (constant 2005 PPP \$)	GNI per capita rank raises HDI rank	Nonincome HDI	
	Value				2011		Value	
	2011	2011	2011 <sup>a</sup>	2011 <sup>a</sup>	2011	2011	2011	
119	Syrian Arab Republic	0.632	75.9	5.7 <sup>b</sup>	11.3	4,243	-5	0.686
120	Namibia	0.625	62.5	7.4	11.6	6,206	-21	0.643
121	Honduras	0.625	73.1	6.5	11.4	3,443	4	0.694
122	Kiribati	0.624	68.1	7.8	12.1	3,140	8	0.701
123	South Africa	0.619	52.8	9.5 <sup>b</sup>	13.1	9,469	-44	0.604
124	Indonesia	0.617	69.4	5.9	13.2	3,716	-2	0.674
125	Vanuatu	0.617	71.0	6.7	10.4	3,950	-5	0.668
126	Kyrgyzstan	0.615	67.7	9.3	12.5	2,036	19	0.734
127	Tajikistan	0.607	67.5	9.8	11.4	1,937	20	0.726
128	Viet Nam	0.593	75.2	5.5	10.4	2,905	8	0.662
129	Nicaragua	0.589	74.0	5.9	10.9	2,430	10	0.669
130	Morocco	0.592	72.2	4.4	10.3	4,196	-15	0.606
131	Guatemala	0.574	71.2	4.1	10.6	4,167	-14	0.595
132	Iraq	0.573	69.0	5.6	9.9	3,177	-3	0.616
133	Cape Verde	0.568	74.2	3.5 <sup>c</sup>	11.6	3,402	-7	0.603
134	India	0.547	65.4	4.4	10.3	3,468	-10	0.568
135	Ghana	0.541	64.2	7.1	10.5	1,584	20	0.633
136	Equatorial Guinea	0.537	51.1	5.4 <sup>c</sup>	7.7	17,608	-91	0.458
137	Congo	0.533	57.4	5.9	10.5	3,066	-6	0.555
138	Lao People's Democratic Republic	0.524	67.5	4.6	9.2	2,242	4	0.569
139	Cambodia	0.523	63.1	5.8	9.8	1,848	11	0.584
140	Swaziland	0.522	48.7	7.1	10.6	4,484	-27	0.512
141	Bhutan	0.522	67.2	2.3 <sup>c</sup>	11.0	5,293	-36	0.500

**LOW HUMAN DEVELOPMENT**

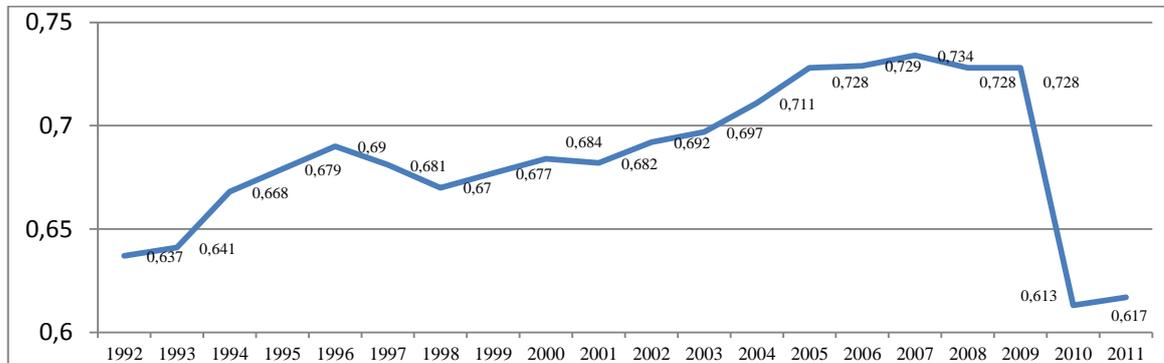
Khusus untuk bidang Pendidikan, trend (kecenderungan) yang menandai perlu diubah menjadi trend. yang menaik. Program Peningkatan Kualitas dan Kuantitas Pendidikan akan semakin dipacu, diantaranya dengan program rehabilitasi gedung-

<sup>35</sup> Metro TV program : Economic Challenges: Economic dengan tema : *Indonesia "Ras" Unggul Asia, Booming Generasi Kelas Dunia* 27 Des 2011

<sup>36</sup> Human Development Index Pada 2 Nopember 2011, UNDP mengeluarkan Daftar Human Development Index (HDI) terakhir dan Indonesia berada pada Posisi 124 dari 187 Negara

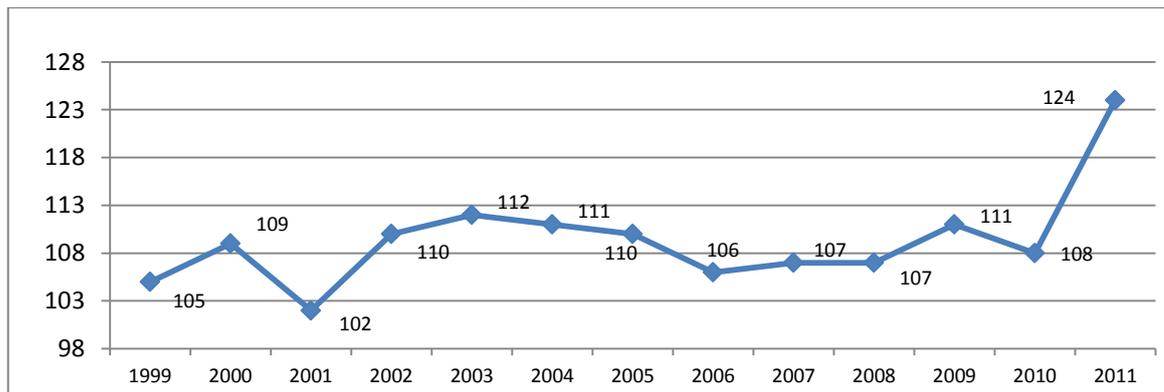
gedung sekolah, penyempurnaan penyaluran dana BOS dan peningkatan kualitas Dosen dan Guru.<sup>37</sup>

Grafik 2 : Human Development Index di Indonesia (Tahun 1991-2011)



Sumber : Human Development Report, United Nation Development Programme, 2012 (diolah)

Grafik 3 : Perkembangan Peringkat Human Development Index Indonesia



Sumber: UNDP, HDR 1999-2011 (diolah)

Publik Human Development Report (HDR) Indonesia meningkat tipis dari 0,613 pada tahun 2010 menjadi 0,617 di 2011. Meski demikian, Indeks Pembangunan Manusia (IPM) mengalami penurunan, menurut Kecuk Suhariyanto<sup>38</sup> bahwa :

“Salah satu penyebabnya adalah akibat United Nations Development Programme (UNDP) melakukan penambahan jumlah negara yang diukur. “Dengan demikian dalam publikasi UNDP tahun 2010, kalau dibandingkan dengan publikasi

<sup>37</sup> Ibid

<sup>38</sup> Direktur Analisis dan Pengembangan Statistik, BPS Kecuk Suhariyanto, pada acara sosialisasi IPM dan Millennium Development Goals (MDGs) di Jakarta, Kamis (15-12-2012, dalam situs <http://info-publik.kominfo.go.id/index.php?page=news&newsid=11792>

UNDP 2011 dengan jumlah negara yang sama, metodologinya juga sama, maka nilai HDI meningkat tipis sekali,”

IPM adalah indikator penting untuk mengukur keberhasilan dalam upaya membangun kualitas hidup manusia (masyarakat/penduduk), dan untuk menjelaskan bagaimana penduduk dapat mengakses hasil pembangunan dalam memperoleh pendapatan, kesehatan, pendidikan dan sebagainya. Jadi pembangunan manusia adalah menempatkan manusia sebagai tujuan akhir dari pembangunan, bukan alat dari pembangunan. Tujuan utama pembangunan adalah menciptakan lingkungan yang memungkinkan rakyat untuk menikmati umur panjang, sehat dan menjalankan kehidupan yang produktif. IPM diperkenalkan oleh UNDP pada tahun 1990 dan dipublikasikan secara berkala dalam laporan tahunan HDR. Kemudian, tahun 2010 dan 2011, dilakukan penyempurnaan metodologi. IPM ini merupakan proses perluasan pilihan bagi penduduk, dan IPM dibentuk oleh tiga dimensi dasar, yaitu umur panjang dan sehat, pengetahuan, dan standar hidup layak.

Nilai IPM UNDP dan IPM BPS berbeda, karena tujuannya juga berbeda. UNDP menghitung IPM untuk membandingkan kemajuan pembangunan manusia antar Negara, sedangkan BPS menghitung IPM untuk membandingkan kemajuan pembangunan manusia antar provinsi, antar kabupaten/kota di Indonesia dihitung setiap tahun sampai level kabupaten/kota.

Kecuk Suhariyanto<sup>39</sup> bahwa :

Metode untuk penghitungan IPM BPS sama dengan metode UNDP yang lama. Tahun 2010 UNDP menyempurnakan metodologi, sedangkan BPS dan negara-negara lain masih menggunakan metode lama, karenanya ke depan harus disempurnakan. Tahun 2010, UNDP menyempurnakan metodologi penghitungan

---

<sup>39</sup> Ibid.

IPM, publikasi HDR 2010 UNDP dengan judul *The Real Wealth of Nations*. Di situ IPM Indonesia 0,600 yang diukur hanya dari 169 negara. Dari jumlah negara tersebut, Indonesia berada pada ranking 108.

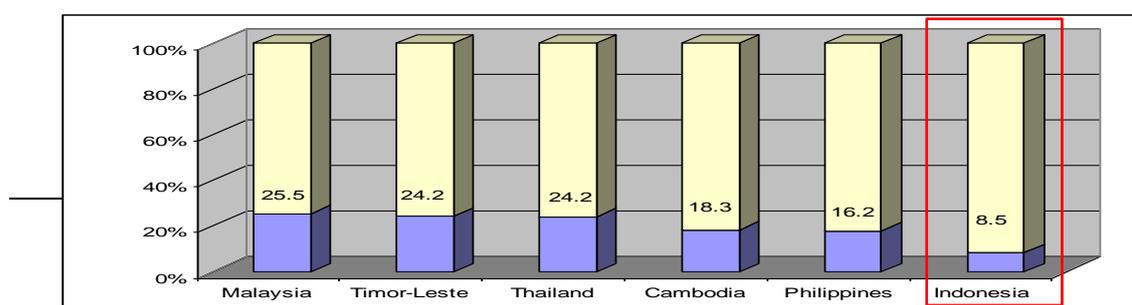
Kemudian tahun 2011, UNDP menerbitkan HDR 2011 dengan judul *Sustainability and Equity*. Dalam publikasi tersebut ada beberapa perbedaan, di antaranya yang tadinya dihitung dari 169 (2010) negara, kemudian diubah menjadi 187 negara. Dalam publikasi HDR 2011 tersebut kelihatan ada perbedaan yang agak krusial, karena yang tadinya peringkat Indonesia 108 dari 169 negara (2010) menjadi peringkat 125 dari 187 negara (2010). Kemudian perhitungan HDR 2011 Indonesia menempati ranking 124 dari 187 negara.

Resep standart yang diberikan untuk meningkatkan HDI menurut ADB (Asian Development Bank)<sup>40</sup> adalah :

1. *Cost Recovery* (Perbaikan Pembiayaan) → “Biaya pemakai,” “Pembiayaan komunitas,” atau “Pembiayaan bersama”
2. Peran lebih besar dari Pasar dalam membentuk pendidikan
3. Partisipasi sektor swasta yang lebih besar
4. Desentralisasi
5. Pemerintah pusat memberikan beban lebih besar kepada pemerintah lokal
6. Tidak ada lagi subsidi untuk pendidikan setingkat universitas

Resep dari Bank Dunia dan ADB ini berimplikasi pada privatisasi pendidikan di negara-negara miskin dan berkembang dimana peran negara diminimalisir untuk menyediakan pendidikan dasar bermutu dan gratis. Pembiayaan pendidikan dibandingkan dengan negara tetangga lainnya.

Grafik 4. Urutan Pembiayaan Indonesia Terhadap pendidikan<sup>41</sup>



Menurut UU nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas) diatur bahwa:

- a) Kewajiban bagi orangtua untuk memberikan pendidikan dasar bagi anaknya<sup>42</sup>
  - b) Kewajiban bagi masyarakat memberikan dukungan sumber daya dalam penyelenggaraan pendidikan<sup>43</sup>
  - c) Pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat<sup>44</sup>
  - d) Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang:
    - b) Pendidikan Dasar dan Menengah:
      - RPP ini tidak membicarakan tentang tanggung jawab pemerintah untuk menyelenggarakan pendidikan dasar 9 tahun bermutu dan bebas biaya. Beberapa pasalnya justru menuntut peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan dan pembiayaan pendidikan
      - Pasal 11 ayat 2, pasal 29 ayat 2, pasal 19, dan pasal 37
    - c) RPP Wajib Belajar:
      - warga negara di atas 15 tahun tidak dibiayai pemerintah jika ingin menyelesaikan wajib belajar 9 tahun → bagaimana dengan anak-anak di wilayah pedalaman, seperti Papua dan Kalimantan misalnya<sup>45</sup>
      - Mendorong partisipasi masyarakat dalam hal pembiayaan<sup>46</sup>
1. Kebijakan negara yang melegitimasi komersialisasi pendidikan Badan Hukum

Pendidikan

- UU no.20/2003 tentang sisdiknas psl 53
- RUU Badan Hukum Pendidikan

Setiap satuan pendidikan akan menjadi badan hukum yang wajib mencari sumber pendanaannya sendiri. RUU ini mewajibkan semua sekolah menjadi Badan Hukum Pendidikan termasuk sekolah negeri.

### 3. Pencabutan subsidi khususnya untuk tingkat perguruan tinggi

---

<sup>42</sup> UU nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas) pasal 7 ayat (2)

<sup>43</sup> Ibid, pasal 9

<sup>44</sup> Ibid, pasal 46 ayat (1)

<sup>45</sup> Ibid, pasal 3 ayat (2)

<sup>46</sup> Ibid, Pasal 13 ayat (1), (3), (4), dan (7)

4. Diberlakukannya desentralisasi pendidikan dimana beban pemerintah pusat beralih ke pemerintah lokal, menjadi pertanyaan bagi daerah-daerah yang tidak memiliki sumber daya cukup sehingga kemungkinan “trend” yang terjadi adalah pendidikan dijadikan sumber PAD.

Masalahnya sekarang adalah Pemerintah Indonesia telah menyepakati:

1. Kesepakatan Education For All (*Pendidikan Untuk Semua*) yang menjamin setiap warga negara untuk pendidikan dasar bermutu dan gratis<sup>47</sup>
2. Millenium Development Goals (MDGs) yang menargetkan pendidikan untuk semua tercapai pada tahun 2015.<sup>48</sup>
3. Konvensi anti diskriminasi pendidikan<sup>49</sup>
4. UUD 1945
5. UU No.7/1984 tentang anti diskriminasi terhadap perempuan
6. UU No.39/1999 tentang HAM
7. Undang-undang nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak
8. UU No.20 / 2003 tentang Sisdiknas

---

<sup>47</sup> Kedelapan tujuan pembangunan milenium itu dideklarasikan pada Konferensi Tingkat Tinggi Milenium oleh 189 negara anggota Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) di New York, September 2000 lalu. Dasar hukum dikeluarkannya deklarasi MDGs adalah resolusi majelis umum PBB Nomor 55/2 Tanggal 18 September 2000, (A/Ris/55/2 United Nations Millennium Development Goals).

<sup>48</sup> The Education for All (EFA) movement is a global commitment to provide quality basic education for all children, youth and adults. At the World Education Forum (Dakar, 2000), 164 governments pledged to achieve EFA and identified six goals to be met by 2015. Governments, development agencies, civil society and the private sector are working together to reach the EFA goals. The Dakar Framework for Action mandated UNESCO to coordinate these partners, in cooperation with the four other convenors of the Dakar Forum (UNDP, UNFPA, UNICEF and the World Bank). As the leading agency, UNESCO focuses its activities on five key areas: policy dialogue, monitoring, advocacy, mobilisation of funding, and capacity development. In order to sustain the political commitment to EFA and accelerate progress towards the 2015 targets, UNESCO has established several coordination mechanisms managed by UNESCO's EFA Global Partnerships team. Global Action Week 2012 (23-29 April) Under the slogan "Rights from the Start! Early Childhood Care and Education Now!", Global Action Week 2012 will focus on the first of the six Education for All Goals.

<sup>49</sup> Konvensi Anti-Diskriminasi dalam Pendidikan (Convention Against Discrimination in Education, 15 Desember 1960), baca juga : Diterima dan terbuka untuk pendaatangannya dan pensahan Oleh Resolusi SMU Perserikatan Bangsa Bangsa no. 2106 (XX) 21 Desember 1965 Mulai berlaku sejak 4 Januari 1949. Menimbang bahwa Perserikatan Bangsa Bangsa telah mengutuk penjajahan dan praktek- praktek pengucilan dan diskriminasi yang terkait dengan penjajahan dalam bentuk apapun di mana pun berada, serta bahwa Deklarasi tentang Pemberian Kemerdekaan Bangsa Bangsa dan Negara-negara Jajahan tahun 14 Desember 1960 (resolusi Sidang Majelis Umum Perserikatan Bangsa Bangsa 1514 (XV) ) telah menegaskan dan menyatakna dengan khidmat perlunya agar hal-hal tersebut segera diakhiri tanpa syarat apapun juga.

Menurut Roesminingsih<sup>50</sup> (2010) dalam makalah yang berjudul : Pendidikan Untuk

Semua, bahwa dampak privatisasi pendidikan di Indonesia yaitu :

1. Proses pemiskinan dan pembodohan semakin kuat
2. Semakin terkotak-kotaknya masyarakat Indonesia berdasarkan status sosial ekonomi, antara yang kaya dan miskin
3. Belum Ada perhatian dan prioritas untuk:
  - Perbaikan kualitas pendidikan
  - Pendidikan untuk anak perempuan
  - Program pendidikan untuk kelompok-kelompok etnis dan sektor yang tidak beruntung
4. Semakin sulitnya untuk mencapai target EFA dan MDGs sebagaimana telah disepakati oleh pemerintah Indonesia.

Meski hukum internasional mengharuskan agar pendidikan dasar itu gratis, pendidikan tidak bisa bebas biaya (*free-of-cost*) baik dalam teori maupun dalam praktek. Bagi pemerintah pembiayaan pendidikan merupakan anggaran utama dalam anggaran belanja (*budget*). Orang tua membiayai anak-anak mereka melalui berbagai pajak yang mereka harus bayar, dan secara rutin membayar biaya buku-buku, transportasi dan makan siang, baju seragam, alat-alat tulis, atau peralatan olahraga. Pemerintah haruslah menghilangkan hambatan finansial bagi masyarakat untuk memperoleh pendidikan dasar agar dapat membuat semua anak tak peduli seberapa miskinpun untuk memenuhi pendidikan dasarnya.<sup>51</sup>

Tidak semua negara telah memiliki konstitusi yang menjamin bahwa setiap anak berhak untuk mendapatkan Pendidikan Dasar yang gratis dan bermutu. Meski semua negara telah sepakat bahwa pendidikan dasar yang bermutu dan gratis adalah hak bagi setiap anak, namun pada kenyataannya belum semua negara menyatakan dalam konstitusinya. Ada juga negara yang sudah memberikan hak tersebut kepada warga

<sup>50</sup> Roesminingsih, 2010, makalah yang berjudul : Pendidikan Untuk Semua.

<sup>51</sup> K. Tomaisevki. "Free and Compulsory Education for All Children : The Gap between Promise and Performance." p 20) <http://satriadharmawordpress.com/2008/09/18/tahukah-anda-bahwa-pendidikan-gratis-dan-bermutu-adalah-hak-setiap-anak>, Jum'at, 20 Mei 2011, pukul 7 WIT).

negaranya tapi belum memiliki konstitusi yang menjamin hal tersebut misalnya Bangladesh, Burma, Kamerun, India, Iran, Monaco, Sudan, Uganda.

Katarina Tomaisevki<sup>52</sup> dalam laporannya menjelaskan bahwa ada 4 (empat) kategori untuk itu, yaitu :

1. Negara yang telah memiliki jaminan konstitusi yang secara eksplisit menjamin hak setiap anak untuk memperoleh pendidikan dasar yang gratis. Ada 142 negara yang telah memiliki jaminan konstitusi hak anak tentang pendidikan. Beberapa negara yang telah masuk dalam kategori ini adalah : Argentina, Australia, Bolivia, Bosnia, Chile, China, Denmark, Mesir, Haiti, Mexico, Srilanka, Suriname, Thailand, UK, Venezuela, Yugoslavia, dll (Data selengkapnya lihat di "Free and Compulsory Education for All Children : The Gap between Promise and Performance. Hal 19.")
2. Negara yang sedang berusaha untuk memiliki jaminan konstitusi tentang hak setiap anak untuk memperoleh pendidikan dasar yang gratis. Negara yang termasuk kategori ini adalah : Bangladesh, Burma, Kamerun, India, Iran, Monaco, Sudan, Uganda, dll.
3. Negara yang memiliki jaminan konstitusi tapi hak pendidikannya hanya untuk warga negaranya sendiri dan tidak menjamin warga asing, pencari suaka, dan pelarian untuk memanfaatkannya. Negara yang termasuk kategori ini adalah : Bahrain, Kamboja, Yunani, Korsel, Kuwait, New Zealand, Filipina, Vietnam, Turki, dll.
4. Negara yang tidak memiliki jaminan konstitusi yang secara eksplisit menjamin hak setiap anak untuk memperoleh pendidikan dasar yang gratis. Ada 44 negara yang masuk dalam kategori ini. Beberapa diantaranya adalah : Angola, Botswana, Burkina Faso, Djibouti, Malaysia, PNG, Libanon, Vanuatu, dll.

Jika kita melihat tujuan dasar pendidikan yang terdapat di dalam Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia (selanjutnya disingkat DUHAM) diimplementasikan di dalam Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (selanjutnya disingkat Hak EKOSOB) yang terdapat di dalam Pasal 13 ayat (1) Kovenan Hak EKOSOB sebagaimana yang telah diratifikasi dalam UU No.11 Tahun 2005, maka Indonesia berada pada kelompok empat.

Berdasarkan data yang diperoleh pada saat penulis beserta dengan teman sejawat lainnya melakukan penelitian di Propinsi Sulawesi Tenggara, diperoleh data:

---

<sup>52</sup> Katarina Tomaisevki dalam laporannya "Free and Compulsory Education for All Children : The Gap between Promise and Performance.". 1. ([http://www.right-to-education.org/content/primers/rte\\_02.pdf](http://www.right-to-education.org/content/primers/rte_02.pdf))

Jumlah penduduk miskin (dibawah Garis Kemiskinan) di Sulawesi Tenggara pada bulan Maret 2009 adalah 434,340 orang (18.93 persen). Dibandingkan dengan penduduk miskin pada bulan Maret 2008 yang berjumlah 435.890 orang (19,53 persen), berarti jumlah penduduk miskin turun 1,55 ribu orang (0,60 %). Selama periode Maret 2008-Maret 2009, penduduk miskin di daerah pedesaan berkurang 0,58 ribu orang, sementara di daerah perkotaan berkurang 0,97 ribu orang persentase penduduk miskin antara daerah perkotaan dan pedesaan banyak berubah. Pada bulan Maret 2008, sebagian besar penduduk miskin berada di daerah pedesaan yakni 408,73 ribu orang (93,77%) dari total penduduk miskin di Sulawesi Tenggara dan pada Bulan Maret 2009 penduduk miskin yang berada di daerah pedesaan yakni 408,15 ribu orang (93,97%) dari total penduduk miskin. Peran komoditi makanan terhadap garis kemiskinan jauh lebih besar dibandingkan peranan komoditi bukan makanan (perumahan, sandang, pendidikan, dan kesehatan). Pada bulan Maret 2009, sumbangan garis kemiskinan makanan terhadap garis kemiskinan sebesar 77,21 %. Pada periode bulan Maret 2007 - Maret 2009, Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1) dan Indeks Keparahan Kemiskinan (P2) menunjukkan kecenderungan menurun. Ini mengindikasikan bahwa rata-rata pengeluaran penduduk miskin cenderung makin mendekati pada kemiskinan dan ketimpangan dan pengeluaran penduduk miskin juga makin menyempit. Kenyataan ini menyebabkan angka tidak sekolah sangat tinggi (putus sekolah dan tidak mau sekolah pada umur usia sekolah).<sup>53</sup>

Data tersebut di bawah menggambarkan kepada kita, masalah pendidikan misalnya putus sekolah masih saja terjadi, dan yang menjadi tanda tanya besar kejadian putus sekolah terjadi untuk semua tingkatan sekolah pada pendidikan dasar dan menengah di ibukota propinsi. Jika diibu kota propinsi saja terjadi hal yang demikian, maka dikota dan atau kabuten lainnya pun juga demikian apatah lagi di daerah terpencil. Mengapa penulis beransumsi demikian. Hal ini disebabkan karena di ibu kota propinsi yang memiliki sarana dan prasarana, lokasi sekolah relatif lebih lengkap dibandingkan dengan kota dan atau kabupaten yang sarana dan prasarana terjadi sebaliknya, ditambah dengan luasnya daerah termasuk karakter kepulauan.

---

<sup>53</sup> Muh. Yusuf, dkk. Temuan hasil penelitian Hibah Bersaing, 2009 : 45)

Contoh lainnya Kalimat UUD 1945 pasal 31 ayat (3) yaitu: pemerintah wajib membiayai pendidikan dasar, mempunyai implikasi pertanggungjawaban (*responsibility and accountability*) pemerintah. Dalam hal ini, Menteri Pendidikan mesti melakukan klarifikasi terhadap kasus-kasus seperti yang menimpa keluarga Haryanto (bunuh diri karena tidak bisa melanjutkan pendidikan akibat ketiadaan biaya). Secara lebih luas, Menteri Pendidikan wajib memberikan penjelasan kepada masyarakat (*public*) mengenai pelaksanaan *minimum core obligation* (minimum kewajiban utama) dalam pemenuhan pendidikan dasar di Indonesia, sebagai jabaran dari kewajiban konstitusional Pemerintah. Secara sederhana, misalnya, apa yang akan atau tengah dilakukannya untuk mencegah hal yang sama terulang? Upaya positif (*positive measures*) apa yang tengah dan sedang dilakukan? Tentu jawaban dan penjelasan tentang hal ini ditunggu masyarakat. bisakah orang tuanya mengupayakan *judicial remedies* ke pengadilan atau lembaga-lembaga lainnya atas dasar telah terjadi pelanggaran hak atas pendidikan dasar yang seharusnya menjadi tanggungjawab Pemerintah sesuai dengan UUD 1945? Bisakah sang Ibu mengklaim restitusi dan kompensasi?

Mahkamah Konstitusi (MK) mengabulkan gugatan Anggota Koalisi Anti Komersialisasi Pendidikan tolak RSBI. Mahkamah Konstitusi mengabulkan gugatan terhadap pasal 50 ayat 3 UU Pendidikan Nasional yang menjadi dasar keberadaan Rintisan Sekolah Berstandar Internasional (RSBI) dan Sekolah Berstandar Internasional (SBI). Mahkamah dalam pertimbangannya menyebut SBI dan RSBI yang menitikberatkan pengajaran dengan pengantar bahasa Inggris mengaburkan "kebanggaan terhadap bahasa Indonesia" serta menunjukkan diskriminasi terhadap peserta didik karena

mayoritas hanya dinikmati oleh siswa berpunya. Menurut pandangan Hakim Konstitusi<sup>54</sup>

bahwa:

Istilah berstandar internasional dalam pasal 50 ayat 3 dalam UU Sisdiknas dengan pemahaman dan praktek yang menekankan pada penguasaan bahasa asing dalam tiap jenjang dan satuan pendidikan sangat berpotensi mengikis kebanggaan terhadap bahasa dan budaya nasional Indonesia. Mahkamah juga mempersoalkan biaya RSBI yang jauh diatas rata-rata biaya sekolah standar nasional sehingga hampir mustahil dijangkau siswa dari keluarga miskin.

Meski ada skema beasiswa, menurut Mahkamah, biaya tetap menjadi persoalan mendasar dalam model SBI/RSBI sehingga muncul kesan sistem ini diterapkan untuk mendapat keuntungan. Pendidikan berkualitas menjadi barang mahal yang hanya dapat dinikmati oleh mereka yang mampu... Disamping menimbulkan perbedaan perlakuan terhadap akses pendidikan juga mengakibatkan komersialisasi pendidikan

Persoalan utama dalam gugatan uji materiil ini, menurut Listyarti<sup>55</sup>, adalah faktor keadilan. Dengan biaya tinggi, mana mungkin siswa miskin bisa mendapat kesempatan untuk menempuh pendidikan di RSBI. Satuan pendidikan bertaraf internasional merupakan bentuk liberalisasi dalam bidang pendidikan, karena negara mengabaikan kewajibannya untuk membiayai sepenuhnya pendidikan dasar. Negara melakukan pembiaran terhadap menjamurnya sekolah yang menyelenggarakan program RSBI dan SBI. Program RSBI dan SBI ini bertujuan untuk memungut biaya pendidikan kepada masyarakat dengan tarif mahal. Satuan pendidikan bertaraf internasional juga menimbulkan diskriminasi dan kastanisasi dalam bidang pendidikan. Hal ini melanggar hak bagi warga negara terutama bagi siswa yang berasal dari keluarga yang sederhana atau tidak mampu.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> Anwar Usman hakim MK yang turut membacakan putusan Mahkamah pada Selasa tanggal 08-01-2011.

<sup>55</sup> Anggota Koalisi Anti Komersialisasi Pendidikan sekaligus juga guru di sebuah SMA Negeri di Jakarta.

<sup>56</sup> Demikian antara lain dalil permohonan perkara Nomor 5/PUUX/ 2012 mengenai *judicial review* Pasal 50 ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas) yang diajukan oleh Andi Akbar Fitriyadi, Nadya Masykuria, Milang Tauhida, Jumono, Lodewijk F. Paat, Bambang Wisudo, dan Febri Hendri Antoni Arif. Pasal 50 ayat (3) UU 20/2003 UU Sisdiknas menyatakan: "Pemerintah dan/ atau Pemerintah Daerah menyelenggarakan sekurang-kurangnya satu satuan pendidikan pada semua jenjang pendidikan untuk dikembangkan menjadi satuan pendidikan yang bertaraf internasional." Para Pemohon yang terdiri dari orangtua murid, dosen, aktivis

Dissenting opinion : Dari delapan Hakim anggota Mahkamah Konstitusi, Hakim Ahmad Sodiki memberikan pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dengan menegaskan :

Mahkamah seharusnya menolak gugatan ini. Sekolah internasional sebelumnya didominasi swasta dengan biaya hingga ratusan juta. Mahkamah seharusnya menangani gugatan terkait norma pendidikan, bukan kasus kongkrit mengenai keberadaan RSBI. Dengan kata lain jika yang dipersoalkan adalah bahasa Inggris sebagai pengantar dan diskriminasi karena biaya RSBI, maka kebijakan tentang RSBI sendiri mestinya tetap sah berlaku, bukan dihilangkan. Jika ada upaya lebih serius mengajarkan bahasa asing, misalnya bahasa Inggris, itu tidak lepas dari praktek pengajaran bahasa Inggris yang selama ini kurang berhasil. Berapa ribu mahasiswa perguruan tinggi yang walaupun telah belajar bahasa Inggris kurang lebih enam tahun sejak SMP-SMA tetap saja tidak menguasai bahasa tersebut dengan baik. Ketakutan mempelajari bahasa asing dengan dalih kehilangan jati diri bangsa adalah berlebihan.

Praktek penggunaan bahasa asing sebagai bahasa pengantar di berbagai sekolah dan pesantren selama bertahun-tahun di Indonesia tak pernah menunjukkan adanya pengikisan kebanggaan berbahasa Indonesia dan terkikisnya jati diri murid selaku warga Indonesia. Malah ketidakmampuan berbahasa Inggris juga sangat merugikan karena membuat banyak warga Indonesia kalah bersaing dengan warga bangsa lain.

Namun menurut Darmaningtyas<sup>57</sup> bahwa :

Argumen Hakim Ahmad Sodiki tersebut tidak mendalam. Hakim hanya melihat RSBI dari sudut teks, bukan konteks. Di lapangan sangat berbeda. Dalam realitas, kewajiban menggunakan bahasa Inggris sebagai pengantar setidaknya untuk pelajaran bidang sains dan matematika, justru menyesatkan murid dan berpotensi malah menurunkan kualitas ajar. Yang diajarkan enggak ngerti, yang mengajar juga enggak ngerti. Malah turun kualitasnya.

Nasib RSBI berikutnya di Indonesia saat ini terdapat sekitar 1300 RSBI berstatus sekolah negeri. menurut Retno<sup>58</sup> bahwa :

---

pendidikan serta aktivis Indonesia Corruption Watch (ICW) ini merasa dirugikan hak-hak konstitusionalnya atas berlakunya ketentuan Pasal 50 ayat (3) UU 20/2003 UU Sisdiknas, karena bertentangan dengan Pembukaan Alinea ke 4, Pasal 28C ayat (1), Pasal 28E ayat (1), Pasal 28I ayat (2), Pasal 31 ayat (1), Pasal 31 ayat (2), Pasal 31 ayat (3), Pasal 36.

<sup>57</sup> Darmaningtyas, pegiat pendidikan, [http://www.bbc.co.uk/indonesia/berita\\_indonesia/2013/01/130107\\_mkrbsbi.shtml](http://www.bbc.co.uk/indonesia/berita_indonesia/2013/01/130107_mkrbsbi.shtml)

Rata-rata sekolah memiliki kelas standar nasional, kemudian kelas RSBI dan bahkan kemudian 'kelas internasional. Kelas internasional ini yang memungut biaya luar biasa. Sampai Rp40 juta per tahun. Dengan hitungan kasar, biaya untuk sekolah RSBI rata-rata mencapai sekitar Rp10 juta per tahun di Jakarta. Ini berarti hanya sepertempat biaya kelas internasional. Tetapi kelas standar nasional lebih murah lagi, karena untuk wilayah seperti Jakarta, tak ada biaya alias gratis.

Inilah letak masalahnya. Manajemen sekolah mendapat uang dari RSBI ini. Dan tidak ada kontrol berapa biaya maksimal yang boleh dipungut oleh sekolah. Besaran biaya itu menurutnya tak menghasilkan lonjakan mutu yang berarti karena sebagian besar dilarikan pada fasilitas fisik. Ada tambahan kelas ber-AC, proyektor, bahkan CCTV. Sementara untuk kelas internasional, beberapa sekolah mempekerjakan guru penutur bahasa asing asli (*native*) sebagai jaminan pelajaran bahasa Inggris yang mumpuni. Gaji guru *native* semacam ini Rp30 juta sebulan yang diklaim Retno sebagai bentuk diskriminasi berikutnya.

Bagaimana nasib RSBI setelah keputusan MK ini? Muslikh<sup>59</sup>, mengatakan bahwa:

Kementerian Pendidikan akan memikirkan langkah berikutnya. Namun tanpa RSBI, model baru pendidikan unggulan untuk sekolah di Indonesia harus dipikirkan kembali. Model-model harus kita ciptakan, karena pendidikan yang baik tanpa memiliki model yang baik bagaimana kita akan majukan pendidikan.

Suyanto<sup>60</sup> menjelaskan bahwa :

Perkiraan kebutuhan biaya operasional persiswa pertahun untuk Bantuan Operasional Sekolah (BOS) sebesar Rp 1.109.000, sedangkan untuk SMP sebesar Rp 1.595.000. Setiap tahun, pemerintah membutuhkan biaya Rp 29.790 triliun untuk 26.862.332 siswa SD, namun hanya mampu menyediakan dana BOS sebesar Rp 6,823 triliun. Sedangkan untuk SMP, pemerintah membutuhkan biaya sebesar Rp 14,379 triliun bagi 9.015.069 siswa. Namun dana yang disediakan untuk BOS baru Rp 3.191 triliun. Maka ada kekurangan dana sebesar Rp 22.967 triliun untuk SD dan Rp 11,188 triliun untuk SMP.

Hasil penghitungan yang dilakukan oleh pakar pendidikan dari Fakultas Ekonomi

Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta Abbas Gazali<sup>61</sup>, menunjukkan bahwa :

---

<sup>58</sup> Retno Listyarti. Op.cit

<sup>59</sup> Muslikh : Kepala Biro Hukum Kementrian Pendidikan dan kebudayaan yang hadir dalam sidang MK terhadap gugatan Koalisi anti liberalisasi pendidikan,

<sup>60</sup> Dirjen Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah Depdiknas. (Menanti Wajib Belajar Gratis 31-12-2009 14:52:03 1 Dibaca : 3563 (<http://diknas.go.id/headline.php?Action=detail&id=47>, diakses, 21-1-2010)

Pemerintah memerlukan dana Rp 157 triliun untuk melaksanakan Wajar Dikdas 9 tahun secara gratis. Dalam menetapkan anggaran sebesar Rp 157 triliun ini, pemerintah harus menghitung kapasitas fiskal dan kemampuan kelembagaan, baik di tingkat pusat maupun daerah, termasuk menghitung jumlah SDM yang memenuhi standar pendidikan dan jumlah siswanya. Berdasarkan berbagai dasar perhitungan tersebut, kita dapat memproyeksikan kebutuhan yang diperlukan SDM, sarana dan prasarana serta bahan dan alat yang habis pakai.

Tabel 2. Rekapitulasi Data Pendidikan Provinsi Sulawesi Tenggara<sup>62</sup>

NO	KAB/KOTA	JENJANG PENDIDIKAN	JUMLAH SEKOLAH	JUMLAH ROMBEL	JUMLAH SISWA	JUMLAH GURU	SSISWA PUTUS SEKOLAH	SISWA MENGULANG	JUMLAH RUANG KELAS				RASIO		
									BAIK	RSK RINGAN	RSK BERAT	JUMLAH	GURU/SEKOLAH	SISWA/R.KLS	SISWA/GURU
1	PROV. SULTRA	SD/SDLB	2,206	15,487	346,072	26,244									
		SMP/SMPLB/SMPT/SATAP	615	4,186	117,098	10,692									
		SMA/SMALB	212	2,178	69,715	5,980									
		SMK	92	753	19,498	2,660									
2	KOTA KENDARI	SD/SDLB	123	1,177	34,997	2,152	58	575	671	103	38	812	17	43	16
		SMP/SMPLB/SMPT/SATAP	36	372	13,620	1,160	25	39	277	54	29	360	32	38	12
		SMA/SMALB	23	283	10,336	950	42	30	231	38	16	285	41	36	11
		SMK	16	171	4,693	668	67	17	142	9	0	151	42	31	7

<sup>62</sup> Sumber : Muh. Yusuf, dkk. Data Hasil Penelitian Hibah Bersaing 2010 : 59

Menurut Dodi Nandika<sup>63</sup> pada Peringatan Hari Pendidikan Nasional, di Jakarta Sabtu (2 Mei 2009) bahwa :

Dana BOS menjadi suatu kebijakan yang positif dan perlu dilaporkan, termasuk temuan Badan Pemeriksa Keuangan atas adanya dana BOS yang tidak tepat penggunaannya. Berdasarkan temuan BPK memang ada komponen BOS yang tidak tepat penggunaannya, seluruh jajaran Diknas, termasuk menteri, sudah bertemu dengan BPK untuk mendengarkan paparan mereka mengenai temuan itu. "Secara umum menurut temuan mereka dari sisi keuangan kami baik, dari sisi rencana juga lebih baik, termasuk pelaporan keuangan secara berjenjang yang juga sudah lebih baik,". Sampai sejauh ini belum ada keputusan final soal temuan BPK tersebut. Rencananya, pekan depan pihak Diknas akan menghadap BPK untuk membicarakan hal itu lebih lanjut.

Suyanto<sup>64</sup> menyatakan bahwa :

Saat ini BOS belum mampu mencukupi kebutuhan operasional sekolah. "Di pedesaan, BOS mampu mencukupi sekitar 90 persen kebutuhan, namun di perkotaan hanya mampu sekitar 50-60 persen." kata dia kemarin. Pada 2008, pemerintah mengalokasikan dana Rp 10,3 triliun untuk BOS tingkat sekolah dasar dan sekolah menengah pertama. Dengan 35.866.264 siswa di seluruh Indonesia, yang tersalurkan Rp 9,9 triliun atau sekitar 99,29 persen. Suyanto yakin 99 persen dananya digunakan sesuai dengan peruntukan. Tahun ini jumlah BOS bertambah menjadi Rp 16,3 triliun. Kenaikan ini terjadi karena satuan BOS per siswa lebih besar. Bantuan untuk siswa SD di kota Rp 400.000, sedangkan di kabupaten Rp 397.000. Untuk siswa SMP di kota Rp 575.000, sedangkan di kabupaten Rp 570.000. Pemerintah, seperti kata Menteri Pendidikan Nasional menaikkan gaji guru pada 2009 minimal Rp 2 juta bagi guru pegawai negeri golongan IUB tanpa sertifikat profesi dengan masa mengajar 0 tahun. Pendapatan 30.000 guru daerah terpencil juga akan naik. Guru di daerah terpencil yang bersertifikat pada 2008 digaji Rp 2,29 juta. Tahun ini gaji mereka akan naik menjadi Rp 5,1 juta. Guru yang belum bersertifikat mendapat gaji Rp 3,6 juta dari sebelumnya Rp 2,29 juta.

---

<sup>63</sup> Dodi Nandika : Sekretaris Jenderal Departemen Pendidikan Nasional, (Kompas.com, Sabtu, 2 Mei 2009, halaman 1, Pukul 12 : 33 WIB).

<sup>64</sup> Suyanto (Direktur Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah), (<http://diknas.go.id/headline.php?id=151>)

Demikian juga terungkap mengenai dana BOS di Sulawesi Tenggara berdasarkan hasil wawancara wartawan kompas edukasi.kompas.com kepada Kepala Diknas Sulawesi Tenggara akui ada dana Bos yang tak tepat penggunaannya.

Penggunaan dana pendidikan misalnya dana BOS tidak terlepas dari kebocoran-kebocoran dan atau salah penggunaan, hal ini diakui oleh Hendra A Setyawan<sup>65</sup> bahwa ada dana BOS yang Tak Tepat penggunaannya

Menurut Dodi Nandika<sup>66</sup>. Sabtu (2/5-2009) bahwa:

dana BOS menjadi suatu kebijakan yang positif dan perlu dilaporkan. termasuk temuan Badan Pemeriksa Keuangan atas adanya dana BOS yang tidak tepat penggunaannya yaitu "Berdasarkan temuan BPK memang ada komponen BOS yang tidak tepat penggunaannya". Seluruh jajaran Diknas, termasuk menteri, sudah bertemu dengan BPK untuk mendengarkan paparan mereka mengenai temuan itu. "Secara umum menurut temuan mereka dari sisi keuangan kami baik, dari sisi rencana juga lebih baik, termasuk pelaporan keuangan secara berjenjang yang juga sudah lebih baik". Sampai sejauh ini belum ada keputusan final soal temuan BPK tersebut Rencananya, pekan depan pihak Diknas akan menghadap BPK untuk membicarakan hal itu lebih lanjut.

Dana BOS (Biaya Operasional Sekolah) berdasarkan pengalaman pribadi penulis selama menjadi ketua Komite dua tahun terakhir ini bersama dengan Mahdi (wakil ketua Komite/kepala SMPN 1 Kota Kendari sebagai SMPN Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional) di SD Negeri 1 Poasia (Rintisan Sekolah Dasar Bertaraf Internasional) hanya maksimal 68 % dari tota biaya operasional sekolah yang tertutupi. Lalu sisa dana operasional lainnya dimintakan kepada orang tua.

---

<sup>65</sup> Hendra A Setyawan (staf diknas). (<http://edukasi.kompas.com/read/xml/2009/05/02/12330354>), Sabtu, 2 Mei 2009/12:33 WIB.

<sup>66</sup> Dodi Nandika. Op.Cit., 1

Demikian juga yang terjadi di SMP dan SMA atau yang sederajat pada saat penulis sebagai ketua Komite SD Negeri 1 Poasia bersama dengan ketua komite dan kepala sekolah dari SD sampai SMA atau yang sederajat bertemu dengan ketua DPRD dan Ketua/Anggota Komisi C DPRD Kota Kendari pada hari Senin 11 April 2011 pukul 10.00 di Ruang Rapat DPRD Kota Kendari. Bahkan menurut pengakuan ketua komite bersama dengan kepala SMA Negeri 1 bahwa “pemerintah Kota Kendari tidak ada bantuan dana yang diberikan kecuali menjadi penyalur dana BOS dari Pusat”.<sup>67</sup>

Dari uraian di atas memperlihatkan secara jelas tentang posisi pendidikan sebagai hak setiap warga yang wajib dipenuhi oleh Pemerintah sebagai representasi Negara, sebagai suatu hak yang harus dipenuhi oleh Negara, maka wajarlah bila Negara mengeluarkan biaya yang besar untuk pemenuhan, perlindungan, dan pemajuan akan hak-hak pendidikan tersebut.

Jadi sungguh tidak tepat pandangan yang melihat penyelenggaraan pendidikan dari prinsip-prinsip ekonomi, yang selalu mempertimbangkan aspek efisiensi dan efektivitas sebagai yang paling dominan, karena sangat mungkin terjadi penyelenggaraan pendidikan sangat tidak efisien sebagai akibat kondisi geografis yang kurang mendukung, sebagai misal, jika ada satu sekolah di suatu tempat yang jumlah muridnya cuma beberapa orang, maka tetap harus dilaksanakan proses pembelajarannya karena hal itu bagian dari hak warga untuk memperoleh layanan pendidikan.

---

<sup>67</sup> Anwar Bey (ketua komite SMAN 1 Kota Kendari), menyatakan di Ruang Rapat DPRD Kota Kendari pada sidang hearing yang dipimpin oleh Ketua/Anggota Komisi C DPRD Kota Kendari pada hari Senin 11 April 2011 pukul 10.00

Untuk jenjang pendidikan selain pendidikan dasar, konstitusi tidak menegaskan adanya kewajiban bagi pemerintah dan/atau pemerintah daerah untuk membiayai. Namun bukan berarti pemerintah sama sekali tidak memiliki tanggung jawab untuk membiayai pendidikan selain pendidikan dasar karena salah satu tanggung jawab Pemerintah adalah untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Sejauh mana dan sebesar apa tanggung jawab pemerintah membiayai pendidikan selain pendidikan dasar dan menengah adalah sangat tergantung pada kemampuan keuangan dari Pemerintah maupun pemerintah daerah dengan memperhatikan ketentuan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945.

Sehubungan dengan pasal yang diuji yaitu Pasal 55 ayat (4) UU 20/2003 terhadap UUD 1945, Mahkamah dalam putusannya perkara No. 58/PUU-VIII/2010 berpendapat bahwa<sup>68</sup> :

Kata 'dapat' dalam pasal tersebut jika dikaitkan dengan Pasal 31 ayat (2) UUD 1945 mengakibatkan pendidikan dasar berbasis masyarakat atau yang dilaksanakan selain oleh pemerintah menjadi tidak wajib untuk dibiayai oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah. Hal itu disebabkan karena kata 'dapat' bersifat terbuka sehingga bisa menghilangkan arti kewajiban Pemerintah yang berarti pula bertentangan dengan Pasal 31 ayat (2) UUD 1945. Terhadap jenjang pendidikan selain pendidikan dasar, Pemerintah memiliki keleluasaan untuk membiayai seluruh atau sebagian biaya pendidikan menurut kemampuan keuangan negara. Oleh karena itu, menurut Mahkamah, kata 'dapat' dalam ketentuan Pasal 55 ayat (4) UU 20/2003 adalah inkonstitusional sepanjang dimaknai bahwa lembaga pendidikan berbasis masyarakat dalam Pasal 55 ayat (4) UU 20/2003 termasuk jenjang pendidikan dasar.

Penjelasan umum UU Sisdiknas No. 20 Tahun 2003, bahwa yang dimaksud "Standar nasional pendidikan adalah kriteria minimal tentang sistem pendidikan di

---

<sup>68</sup> Menegakkan Negara Demokrasi Konstitusional Laporan Tahunan Mahkamah Konstitusi 2011:24

seluruh wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia.” Setidaknya ada delapan komponen yang diamanatkan untuk distandarisasi atau yang menjadi kriteria minimal dalam bidang pendidikan secara nasional. Komponen-komponen tersebut, antara lain; standar isi, proses, kompetensi kelulusan, tenaga pendidik dan kependidikan, sarana dan prasarana, pengelolaan, standar pembiayaan serta penilaian pendidikan.

Kelengkapan sarana dan prasarana pendidikan mempunyai peran penting dalam mencapai tujuan proses pembelajaran. Ketersediaan kelengkapan sarana seperti: bangunan gedung sekolah, meja-kursi, alat tulis-menulis, media belajar, buku pelajaran bagi siswa, ruang kelas, ruang guru/pendidik, ruang untuk tenaga administrasi kependidikan, perpustakaan, laboratorium, auditorium, tempat ibadah, kantin, taman, dll, adalah sangat menentukan secara signifikan keberhasilan pembelajaran. Dan itu semua menjadi tanggung jawab pemerintah dalam rangka memenuhi hak memperoleh pendidikan, baik dilihat dari sisi konstitusi maupun hak asasi.

Hak untuk memperoleh pendidikan secara layak bagi setiap warga negara adalah merupakan hak asasi yang dijamin oleh konstitusi, yaitu UUD RI Tahun 1945. Oleh karena itu wajib bagi pemerintah, sebagai implementator kehendak negara, untuk mengusahakan dan menyelenggarakan pendidikan bagi setiap warga negara.

Kewajiban Negara/pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan pendidikan tersebut bersifat komprehensif menyeluruh, artinya wajib pula mengadakan dan memelihara segala sarana dan prasarana pendidikan, terlebih lagi sarana gedung sekolah.

Menjadi catatan penting, bahwa persoalan sarana dan prasarana pendidikan tersebut tidak cukup pada tingkatan ketersediaan sekolah pada setiap jenjang pendidikan, mutu atau kelayakan sarana maupun prasarana yang ada, juga harus diperhitungkan, terutama untuk bangunan/ruang kelas, perpustakaan, laboratorium dan kelengkapannya. Bangunan kelas yang rusak tentu akan mempengaruhi kualitas proses pembelajaran yang terjadi. Oleh karenanya perlu penelitian lebih lanjut untuk memperoleh data mengenai Implementasi sistem pendidikan dipropinsi Sulawesi Tenggara apakah sudah memenuhi hak warga negara Indonesia untuk mendapatkan pendidikan berdasarkan UUD 1945.

Dana yang disiapkan pemerintah bila dimanfaatkan seluruhnya belum cukup menutupi biaya yang harus dikeluarkan sekolah, bertambah semakin tidak cukup akibat kebocoran yang dilakukan oleh oknum tertentu yang tidak bertanggungjawab. menjadi pertanyaan yang mendasar untuk dijawab apakah dengan kenyataan tersebut, negara dapat memenuhi kewajiban konstitusinya melalui pemerintah (depdiknas) melaksanakan pemenuhan hak konstitusi pendidikan warga negara, oleh karenanya penulis menduga bahwa tanggungjawab negara terhadap pendidikan melalui pemerintah di Sulawesi Tenggara (Propinsi kabupaten/kota) melalui depdiknas Propinsi kabupaten/kota belum optimal melaksanakan hak konstitusi pendidikan bagi warganya sebagai kewajiban konstitusinya.

Dari data yang dikemukakan di atas kondisinya masih berlanjut hingga sekarang, hal ini menimbulkan gejala bahwa tafsir konstitusi akan hak konstitusi pendidikan belum memberikan suatu kepastian dalam ranah publik. Menurut Palguna, ID.G bahwa :

Dalam sistem yang berlaku di Indonesia saat ini, jalan hukum yang tersedia bagi warga negara yang hak-hak konstitusionalnya dilanggar atau dilalaikan oleh pejabat publik atau pemerintahan hanya dapat mempertahankan dan memperoleh perlindungan konstitusional melalui proses peradilan konstitusional di Mahkamah Konstitusi melalui mekanisme pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar sebagaimana yang tercantum dalam ketentuan Pasal 24C UUD 1945. Dengan kata lain, sistem yang berlaku saat ini seolah-olah mengasumsikan bahwa pelanggaran terhadap hak-hak konstitusional warga negara itu hanya terjadi karena pembentuk undang-undang membuat undang-undang yang ternyata telah melanggar hak-hak konstitusional warga negara. Padahal pelanggaran terhadap hak-hak konstitusional warga negara bukan hanya dapat terjadi melalui undang-undang saja, tetapi bisa juga melalui peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang.<sup>69</sup>

Benang merah dari data tersebut dapat ditarik bahwa hak konstitusi pendidikan bagi setiap warga negara diduga belum maksimal pemenuhannya terhadap pelaksanaan tanggung jawab negara dan sistem pendidikan yang berdaya saing tinggi. Oleh karenanya eksistensi pasal Pasal 28 C ayat (1) UUD 1945 dan pasal 31 UUD 1945 bahwa pendidikan merupakan hak dari tiap-tiap warga negara yang harus dipenuhi dan sekaligus menjadi tanggungjawab negara yang diwakili oleh pemerintah untuk memenuhinya yang memiliki sifat keberlakuan mutlak/absolut secara sosiologis empiris belumlah merupakan norma dasar yang mapan (*well established norms*). Gejala ini menimbulkan issue yang semakin mengerucut bahwa “bagaimana mungkin konstitusi sebagai hukum tertinggi dapat dikesampingkan selama 67 tahun sejak indonesia merdeka sekaligus menetapkan salah satu tujuan negara dalam Pembukaan

---

<sup>69</sup> Palguna, ID.G, *Yang “Terlepas ” Dari Kewenangan Mahkamah Konstitusi RI: Pengaduan Konstitusional (constitutional complaint)*, Lex Jurnalica Vol.3 No. 3 Agustus 2006, hlm.128. Lihat juga Pasal 7 ayat (1) UU No.12 Tahun 2011 mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia

UUD 1945 yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa? Bukakankah hal ini akan dinilai oleh rakyat sedang mendelegitimasi ketertinggian konstitusi? Tentunya perenungan ini akan berusaha ditemukan secara hakiki dalam penelitian ini.

## **B. Rumusan Masalah**

Dari issue di atas maka masalah pokok penelitian ini sesungguhnya adalah terletak pada hakikat sebuah konstitusi sebagai hukum tertinggi yang terkandung prinsip-prinsip dasar bernegara akibat globalisasi sadar atau tidak sadar nafas konstitusi tersebut tidak dapat disimpangi, dikesampingkan, atau dikecualikan, apa lagi untuk dilanggar secara terang-terangan, misalnya melalui UU organik. Oleh karenanya untuk mengenali lebih lanjut akan hal tersebut maka akan diteliti, dikaji, dianalisis dan dijawab masalah berikut:

1. Sejauhmana tanggungjawab negara dalam pemenuhan hak pendidikan bagi setiap warga negara berdasarkan UUD 1945?
2. Bagaimana sistem pendidikan yang dapat menjadikan warga negara Indonesia mampu berkompetisi?
3. Bagaimana penataan regulasi pendidikan berdasarkan UUD 1945 di Propinsi Sulawesi Tenggara?

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian disertasi ini adalah :

1. Untuk meneliti, mengkaji, menganalisis, dan menjawab masalah tanggungjawab negara dalam pemenuhan hak pendidikan berdasarkan UUD 1945
2. Untuk meneliti, mengkaji, menganalisis, dan menjawab masalah sistem pendidikan yang dapat menjadikan warga negara Indonesia mampu berkompetisi
3. Untuk meneliti, mengkaji, menganalisis, dan menjawab masalah penataan regulasi pendidikan berdasarkan UUD 1945 di Propinsi Sulawesi Tenggara

Dari ketiga tujuan penelitian di atas, pada akhirnya tujuan akhir dari penelitian ini adalah menemukan jawaban sesungguhnya hakikat konstitusi sebagai hukum tertinggi yang terkandung prinsip-prinsip dasar bernegara khususnya dari catalog HAM pendidikan sebagai hak dasar yang wajib dipenuhi oleh negara.

## **2. Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan akan menemukan sebuah pemahaman mendalam terhadap konstitusi sebagai hukum tertinggi serta perenungan kembali tentang hak konstitusi pendidikan yang wajib dipenuhi oleh negara melalui pemerintah sebagai pemegang kekuasaan negara yang telah dinormakan dalam Konstitusi (UUD). Hal ini berguna untuk menambah khasanah berpikira dalam ilmu hukum menyangkut persoalan konstitusionalisme dan HAM.

Sasarannya diharapkan berguna pada lembaga negara yang menjalankan konstitusionalitas dan legalitas, kalangan akademisi maupun yang lainnya yang senantiasa fokus pada upaya pemenuhan hak konstitusi pendidikan bagi setia warga negara

#### D. Orisinalitas Penelitian

Karya ilmiah Disertasi yang membahas terkait dengan disertasi ini berdasarkan hasil penelusuran pustaka yang dilakukan oleh penulis adalah :

1. Tanggung jawab pemerintah daerah terhadap perlindungan Hukum Hak anak dalam Memperoleh Pendidikan (disertasi) oleh : Johan Jasin, Nim : PO 400307011/Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin 2010. Penelitian hukum normatif ini bertujuan menjelaskan pengaturan hukum, menguraikan wujud serta menemukan model tanggung jawab pemerintah daerah terhadap perlindungan hukum hak anak dalam memperoleh pendidikan, menggunakan pendekatan perundang-undangan, konseptual, teoritik dan filosofis. Walaupun topik penelitiannya berbicara tentang hak namun fokus kajiannya berbeda secara signifikan dengan penelitian disertasi penulis. Letak perbedaannya adalah : *Pertama* pada penelitian ini hak anak dalam memperoleh pendidikan merupakan kewajiban negara untuk memenuhinya. *Kedua* pada permasalahan yang akan diteliti juga berbeda difokuskan pada : (1) Bagaimanakah model tanggungjawab negara terhadap pendidikan berdasarkan UUD 1945? (2) Bagaimana sistem pendidikan yang dapat menjadikan warga negara Indonesia mampu berkompetisi? (3) Bagaimana penataan regulasi pendidikan berdasarkan UUD 1945?
2. Aspek Hukum Pelaksanaan Fungsi Pemerintahan Daerah Dibidang Penyelenggaraan Pendidikan Dalam Era Otonomi Daerah (disertasi) oleh : Muh. Ramli Haba, Nim : PO 400405013/Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana

Universitas Hasanuddin 2010. Penelitian ini bertujuan untuk : (1) Mengungkap dan menjelaskan pelaksanaan fungsi pemerintah daerah dalam bidang penyelenggaraan pendidikan berikut essensi kewenangan yang dimiliki masing-masing daerah; (2) mengungkap dan menjelaskan implementasi kewenangan yang dimiliki masing-masing daerah berdasarkan UU No. 32 tahun 2003 beserta sinergi kelembagaan; (3) mengungkap dan menjelaskan partisipasi masyarakat dalam mendukung penyelenggaraan pendidikan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa : (1) pelaksanaan fungsi pemerintah daerah dibidang penyelenggaraan pendidikan belum berjalan optimal, penyebabnya adalah a. ego masing-masing daerah yang beranggapan bahwa program dibidang pendidikan bukanlah urusan wajib yang bersifat perintah. b. ketersediaan porsi anggaran dan kemampuan keuangan daerah kabupaten/kota. c. kemauan politik pemerintah daerah, karena tidak semua daerah memiliki skala prioritas pada bidang pendidikan, selain itu urusan pemerintahan yang diberikan kepada pemerintah dan pemerintah kabupaten/kota meliputi : Kebijakan pembiayaan, kurikulum, sarana dan prasarana, pendidik dan tenaga kependidikan serta pengendalian mutu pendidikan juga belum berjalan optimal; (2) Program pendidikan gratis juga belum berjalan optimal dan masih membutuhkan penyempurnaan terutama yang berkaitan dengan anggaran, yang hingga kini anggaran pendidikan masih pada kisaran 13%; (3) Partisipasi masyarakat masih minim padahal masyarakat sebagai salah satu elemen penting dalam penyelenggaraan pendidikan. Partisipasi masyarakat diwujudkan melalui wadah komite sekolah selama ini terkesan sebagai stempel eksekutif sekolah, sedang

dewan pendidikan yang dibentuk ditingkat kabupaten/kotadan propinsi dan menjadi mitra pemerintah, bertujuan memberikan pertimbangan (*advisor agency*) pendukung (*support agency*) baik yang berwujud financial, pemikiran, maupun tenaga, juga sebagai pengontrol (*controlling agency*) dan sebagai media antara eksekutif dan legislatif, namun belum berperan sesuai harapan.

3. Hukum dan Lumpur Lapindo: Tanggung Jawab Pemerintah dan PT. Lapindo Brantas Inc. Dalam Sengketa Lingkungan di Sidoarjo Perspektif Budaya Hukum (disertasi), oleh Suharto di Universitas Islam Indonesia (UII) 2012, Bebasnya PT. Lapindo Brantas Inc dari jerat hukum melalui pengadilan pasca meluapnya lumpur Lapindo di Sidoarjo merupakan bukti lemahnya penegakan hukum di bidang lingkungan.

Penanggulangan akibat yang ditimbulkan juga tidak berjalan efektif. hal ini disebabkan karena empat UU terkait dengan hal tersebut masih berparadigma normatif. Empat UU tersebut adalah UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, UU No. 30 Tahun 1999 tentang AAPS, dan UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan.

UU 32/2009 mengatur dengan jelas tentang tanggungjawab negara dan korporasi terhadap lingkungan. "Tanggungjawab tersebut sebatas termaktub dalam teks, tetapi tidak mampu diimplementasikan bahkan ditegakkan. Sehingga dalam hal ini paradigma yang terbangun bahwa tanggung jawab pemerintah dan korporasi sebatas pada penemuan dan pembentukan hukum belum menyentuh kepada implementasi dan penegakan hukum", Promovendus mengungkapkan. Pemerintah

yang mengeluarkan kebijakan agar PT LPI juga ikut bertanggung jawab dalam penanggulangan kerugian yang dialami korban luapan lumpur Lapindo, sempat diapresiasi banyak pihak, namun peraturan yang dikeluarkan pemerintah dinilai tidak efektif menekan PT. LPI. “Bahkan, aturan-aturan yang dikeluarkan tiap tahunnya mulai 2007 justru menguntungkan pihak Lapindo Brantas, dan sekaligus melemahkan pihak korban, seperti dalam hal ganti rugi”, Tidak efektifnya penyelesaian hukum, menyebabkan masyarakat Sidoarjo sebagai korban lumpur Lapindo melakukan praktik nglurug. “Hal ini mereka lakukan, karena penyelesaian sengketa melalui pengadilan tidak memihak kepada para korban, begitu juga dengan kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan pemerintah tidak bisa serta merta memberikan keadilan kepada korban”, Penyelesaian sengketa lumpur Lapindo memberikan pelajaran bagi bangsa Indonesia. Melalui disertasinya itu, merekomendasikan agar regulasi terkait penanggulangan bencana direvisi sehingga dapat dengan jelas dan tegas tanggung jawab yang diemban dan pemerintah terhadap suatu bencana. Selain itu, juga merekomendasikan agar implementasi budaya hukum dapat dimaksimalkan, terutama oleh aparat penegak hukum. “Mengingat penegakan hukum tidak akan maksimal penerapannya tanpa dibarengi dengan kesadaran budaya hukum”.

4. Tanggung Jawab Negara Pada Korban Kerusakan Lingkungan Hidup (Kasus Semburan Lumpur Panas di Sekitar Area Eksplorasi PT. Lapindo Brantas di Sidoarjo Jawa Timur) (disertasi) Abdul Rokhim, 12 Agustus 2010 Universitas Brawijaya. Dalam konteks kontrak kerjasama pertambangan, termasuk dengan sistem

*Production Sharing Contract*, terjadinya kegagalan dalam melakukan eksplorasi yang menimbulkan resiko kerusakan lingkungan hidup, secara yuridis normatif merupakan tanggung jawab kontraktor yang mendapatkan ijin dari pemerintah berdasar kontrak kerjasama pertambangan (Pasal 6 ayat (2) huruf c. UU Migas). Dari ketentuan tersebut, negara telah melimpahkan tanggung jawab atas terjadinya resiko kepada kontraktor. Melalui penelitiannya, Abdul Rokhim mengupayakan tiga tujuan utama yakni menganalisis landasan hukum tanggung jawab negara dan pelimpahannya kepada perusahaan pertambangan berdasarkan izin dan kontrak kerjasama pertambangan yang dalam pelaksanaannya menimbulkan kerusakan lingkungan hidup yang merugikan masyarakat dan lingkungan di sekitar lokasi pertambangan, menganalisis konstruksi tanggung jawab PT. Lapindo Brantas kepada korban lumpur panas di sekitar area eksplorasi PT. Lapindo Brantas di Sidoarjo serta menggali nilai-nilai keadilan dalam penyelesaian kasus kerusakan lingkungan hidup sebagai acuan untuk merekonstruksi tanggung jawab negara kepada korban kerusakan lingkungan hidup akibat kegagalan perusahaan dalam kegiatan pertambangan yang diberikan izin berdasarkan kontrak kerjasama dengan pemerintah.

Meskipun secara yuridis normatif resiko terjadinya kerusakan lingkungan akibat eksplorasi atau eksploitasi merupakan tanggung jawab badan usaha yang telah mendapatkan ijin berdasarkan kontrak kerjasama pertambangan, namun dalam kasus semburan lumpur panas di Sidoarjo, pemerintah tidak membebankan tanggung jawab itu sepenuhnya kepada PT. Lapindo Brantas selaku kontraktor yang

melakukan eksplorasi di Sumur Banjarpanji. Konstruksi tanggung jawab negara terhadap korban Lumpur panas Sidoarjo diantaranya berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007, disebutkan bahwa pemerintah dengan menggunakan dana APBN mengambilalih (*takeover*) tanggung jawab PT. Lapindo Brantas untuk menanggulangi semburan lumpur, termasuk perbaikan dan relokasi infrastruktur yang rusak. Dalam konstruksi ini, PT. Lapindo Brantas hanya dibebani tanggung jawab untuk membeli tanah dan bangunan milik korban lumpur didalam Peta Area Terdampak (PAT), bukan membayar ganti rugi. Lebih lanjut Abdul Rokhim mengungkapkan, pemerintah telah mengabaikan penerapan prinsip tanggung jawab mutlak (*strict liability*) dengan membebankan kewajiban kepada PT. Lapindo Brantas untuk membayar ganti rugi kepada korban Lumpur Sidoarjo yang menderita kerugian akibat kerusakan lingkungan hidup sesuai dengan ketentuan Pasal 35 UUPH.

Pemerintah juga tidak konsisten menerapkan ketentuan Pasal 6 ayat (2) huruf c. UU Migas, yang membebankan tanggung jawab atas resiko dan modal kepada badan usaha swasta pertambangan dalam hal terjadi kegagalan dalam eksplorasi/eksploitasi. Pembebasan tanggung jawab pembayaran ganti rugi kepada korban dan biaya pemulihan lingkungan menurutnya hanya dapat dilakukan jika badan usaha swasta dapat membuktikan di pengadilan bahwa kerusakan lingkungan itu terjadi karena bencana alam atau kesalahan pihak ketiga berdasar sistem pembuktian terbalik. "Dalam hal penanggungjawab usaha dapat

membuktikan di pengadilan bahwa kerusakan lingkungan itu terjadi karena bencana alam maka negara (melalui pemerintah dan pemerintah daerah) bertanggung jawab terhadap korban bencana alamn sesuai dengan ketentuan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana", kata dia. Terkait tanggung jawab negara ini, Abdul Rokhim menyebut tiga alasan filosofis yakni negara sebagai pemegang kekuasaan atas sumber daya alam, negara memiliki kompetensi atau kekuasaan untuk membuat kebijakan serta negara memiliki kekuasaan untuk melakukan upaya paksa kepada pihak lain yang melanggar hukum.

Pada disertasi ini, memberikan rekomendasi agar dalam menangani kasus kerusakan lingkungan yang menimbulkan dampak besar bagi masyarakat dan lingkungan hidup seperti kasus semburan Lumpur di Sidoarjo, pemerintah dan penegak hukum seyogyanya menerapkan asas tanggung jawab mutlak (*strict liability*) berdasar ketentuan Pasal 35 UUPH (Pasal 88 UUPH). Karena itu, pemerintah, menurutnya harus segera membuat Peraturan Pemerintah mengenai kriteria baku kerusakan lingkungan hidup sebagai pedoman bagi penegak hukum untuk mengetahui kadar perubahan sifat fisik, kimia dan hayati lingkungan hidup.

5. Tanggung Jawab Negara Dalam Pemenuhan Hak Atas Kesehatan Berdasarkan Undang-Undang 1945", (disertasi) 2010. Indra Perwira, di pasca sarjana Umpad, Kesehatan dan kesejahteraan merupakan keinginan mutlak setiap manusia. Kesehatan seseorang tidak bisa hanya diukur dengan kondisi fisik semata, namun juga lingkungan, akses terhadap makanan bergizi, akses pelayanan kesehatan hingga budaya sehat di kalangan masyarakat. "Berdasarkan konstitusi *World Health*

*Organization* (WHO) 1948, telah ditegaskan bahwa memperoleh derajat kesehatan yang setinggi-tingginya adalah suatu hak asasi bagi setiap orang,” begitu tutur Indra Perwira dalam Sidang Terbuka Ujian Disertasi Program Doktor (S-3) Program Pascasarjana Unpad Bandung, Senin 2010. Fakta yang terungkap dengan indikator “umur harapan hidup”, WHO meletakkan derajat kesehatan Indonesia pada peringkat 103 dari 109 negara. Hal ini dirasa cukup memprihatinkan, karena dalam *Universal Declaration of Human Rights* yang dikeluarkan oleh PBB tahun 1948 mengatur tentang hak atas kesehatan, sama halnya dengan yang tercantum dalam Pasal 25 UUD 1945. Selain itu dengan lahirnya Ketetapan MPR Nomor XVII/MPRRI/1998 dan UU No.39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia semakin menggambarkan perubahan paradigma bahwa kesehatan sekarang ini semata-mata bukan lagi menjadi urusan pribadi yang terkait dengan nasib atau karunia Tuhan yang tidak ada hubungannya dengan tanggung jawab negara, melainkan suatu Hak Hukum (*legal rights*). Hal tersebut juga menuntut sebuah pertanyaan, sampai batas mana individu dan masyarakat berdasarkan pertimbangan hak asasi manusia dapat menuntut tanggung jawab negara menjamin perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia secara efektif di bidang kesehatan. Oleh karena itu untuk memberikan hak asasi manusia yang merata,

Indra Perwira dalam mempertahankan disertasinya menyimpulkan bahwa pengaturan tanggung jawab negara dalam pemenuhan hak atas kesehatan diwujudkan dalam bentuk regulasi dan kebijakan penyediaan sarana dan fasilitas

kesehatan dengan standar kelayakan, serta jaminan keterjangkauan masyarakat terhadap fasilitas pelayanan tersebut.

6. Pengaduan Konsitusional : Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak-hak Konstitusional Warga Negara (Studi Kewenangan Mahkamah Konstitusi Indonesia Dalam Perspektif Perbandingan) (disertasi), I Dewa Gede Palguna, 2011, Universitas Indonesia, *Constitutional complaint* atau gugatan konstitusional adalah permohonan yang diajukan oleh warga negara atau pemohon lainnya yang diberikan kepadanya kedudukan hukum (*legal standing*) oleh undang-undang dasar untuk mengajukan permohonan atas dilanggarnya hak-hak konstitusionalnya, baik dilanggar oleh undang-undang maupun oleh peraturan perundangundangan dibawah undang-undang, ataupun tindakan aparatus pemerintahan serta dapat pula disebabkan oleh suatu putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap dan dianggap bertentangan dengan konstitusi. Mekanisme Constitutional complaint belum diadopsi dalam sistem peradilan ketatanegaraan Republik Indonesia. Di negara-negara eropa seperti Jerman mekanisme ini sudah lama diadopsi dengan istilah constitutional complaint, sedangkan di Spanyol disebut dengan istilah *recursus de amparo*

Sepengetahuan penulis dari hasil penelusuran, penelitian tentang yang berkaitan dengan konsitusi sejauh peneliti temukan sudah banyak tersebar, namun penelitian tentang konsitusi sebagai hukum tertinggi yang kemudian membedah obyek kajian (1) model tanggungjawab negara terhadap pendidikan berdasarkan UUD 1945. (2) sistem pendidikan yang dapat menjadikan warga negara Indonesia mampu berkompetisi. (3)

penataan regulasi pendidikan berdasarkan UUD 1945, belum ditemukan. Dengan demikian maka keaslian penulisan disertasi dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Negara Hukum dan Konstitusi (UUD)

##### a. Indonesia Sebagai Negara Hukum

Indonesia adalah negara hukum sebagaimana diatur dalam UUD NRI 1945 (amandemen ke-4)<sup>70</sup>. Ketentuan ini jika dikaji lebih jauh sesungguhnya berasal dari Penjelasan UUD NRI tahun 1945. Negara hukum yang dimaksud adalah negara yang menegakkan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan, dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan (*accountable*)<sup>71</sup>. Dengan demikian dari status normatif dalam penjelasan UUD 1945 yaitu “negara yang berdasar atas hukum”<sup>72</sup> masuk kedalam pasal UUD 1945 merupakan penegasan bahwa Indonesia adalah negara hukum dari segala aspek kehidupan (berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat).

Secara umum jika dikaji dari literatur, maka bagi setiap negara yang mengklaim dirinya sebagai negara hukum, maka dapat kita melihat pranata hukum yang bekerja memiliki tiga prinsip dasar yaitu *supremacy of law* (supremasi hukum), *equality before the law* (kesetaraan didepan hukum), dan *due proces of law* (penegakan hukum dengan cara tidak bertentangan dengan hukum).

---

<sup>70</sup> UUD 1945 Bab I pasal (1) ayat (3) yaitu : Negara Indonesia adalah negara hukum.

<sup>71</sup> Panduan pemasyarakatan UUD NRI tahun 1945 dan Ketetapan MPR RI, Sekretariat Jendral MPR, 2012, hlm. 68.

<sup>72</sup> Penjelasan UUD 1945.

Menurut pasal 1 Konvensi Montevideo 1933 tanggal 26 Desember 1933 yang telah dipandang sebagai prinsip-prinsip hukum umum tentang keberadaan suatu negara menurut Hukum Internasional (selanjutnya disebut HI), mengatur unsur-unsur negara terdiri atas 4 (empat) hal, yakni : *Article 1 : The state as a person of international law should possess the following qualifications: (a) a permanent population; (b) a defined territory; (c) government; and (d) capacity to enter into relations with the other states*<sup>73</sup>.

Keempat unsur ini menjadi elemen dasar dari adanya suatu negara dalam pandangan Hukum Internasional. 1. Adanya penduduk yang tetap (*a permanent population*); 2. Memiliki wilayah yang jelas (*a defined territory*); 3. Adanya Pemerintah (*a government*); 4. Adanya kemampuan untuk melakukan kerjasama dengan negara-negara lainnya (*a capacity to enter into relations with other states*). Keempat unsur ini menurut Lilik Mulyadi<sup>74</sup> bahwa menjadi elemen dasar dari adanya suatu negara dalam pandangan Hukum Internasional. Disamping keempat unsur di atas, secara doktrinal menurut pendapat Huala Adolf<sup>75</sup> dan Wayan Parthiana<sup>76</sup>, disamping keempat unsur tersebut ditambahkan lagi adanya unsur negara dapat mempertanggungjawabkan tindakan-tindakan pejabat-pejabatnya terhadap pihak negara lain, dan negara harus merdeka.

---

<sup>73</sup> [www.cosmopolitikos.com](http://www.cosmopolitikos.com), diakses tanggal 22 Juli 2011.

<sup>74</sup> Lilik Mulyadi, Pemikiran Hans Kelsen tentang hukum dan negara serta implementasinya terhadap perlindungan hak asasi manusia (kajian dari perspektif teori hukum), (makalah), 2012, hlm 1

<sup>75</sup> Huala Adolf, Aspek-Aspek Negara Dalam Hukum Internasional, Rajawali Pers, Jakarta, 1991, hlm. 2-8.

<sup>76</sup> Aspek-Aspek Negara Dalam Hukum Internasional, Rajawali Pers, Jakarta, 1991, hlm. 2-8.

Negara untuk dapat mewujudkan ketertiban memerlukan adanya suatu sistem pengendalian masyarakat, salah satunya berupa hukum.<sup>77</sup> Oleh karena itu maka persoalan hukum dan negara telah mendapat perhatian dan menjadi obyek kegiatan intelektual dari para pemikir dunia sejak lebih dari 2500 tahun yang lalu sampai sekarang. Plato (429-347 s.M) dan Cicero (106-43 s.M) merupakan pemikir-pemikir besar tentang negara dan hukum pada zaman Purbakala, Thomas Aquinas (1225 – 1274) sebagai pemikir pada zaman Pertengahan serta Montesquieu (1689-1755), Jean Jacques Rousseau (1712-1778) dan Hans Kelsen sebagai pemikir setelah pada zaman pertengahan<sup>78</sup>.

Elemen atau unsur utama yang membentuk pengertian negara, antara lain :

a. Rakyat

Unsur ini sangat penting dalam suatu negara, oleh karena orang/manusia sebagai individu dan anggota masyarakat yang pertama-tama berkepentingan agar organisasi negara berjalan baik. Merekalah yang kemudian menentukan dalam tahap perkembangan negara selanjutnya. Wirjono Prodjodikoro menyatakan “negara adalah suatu organisasi diantara sekelompok atau beberapa kelompok manusia yang bersama-sama mendiami suatu wilayah (*territory*) tertentu dengan mengakui adanya suatu Pemerintahan yang mengurus tata tertib dan keselamatan sekelompok atau beberapa manusia tadi”<sup>79</sup>. Sri Soemantri Martosoewignjo secara lebih

---

<sup>77</sup> Lili Rasjidi, *Introduksi*, dalam Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta (ed), *Filsafat Hukum Mazhab dan Repleksinya*, Remadja Karya, Bandung, 1989, hlm. 1.

<sup>78</sup> J.J. Von. Schmid, *Ahli-Ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*, PT. Pembangunan, Jakarta, 1980, 5-6. Bandingkan dengan R. Otje Salman, *Ikhtisar Filsafat Hukum*, Armico, Bandung, 1986, hlm. 41.

<sup>79</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Azas-Azas Hukum Tata Negara Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1983, hlm. 2.

sederhana lagi mengemukakan bahwa “mendirikan dan membentuk negara pada hakikatnya mendirikan dan membentuk organisasi kekuasaan”<sup>80</sup>.

#### b. Wilayah (*teritorial*)

Tidak mungkin ada negara tanpa suatu wilayah. Disamping pentingnya unsur wilayah dengan batas-batas yang jelas, penting pula keadaan khusus wilayah yang bersangkutan, artinya apakah layak suatu wilayah itu masuk suatu negara tertentu atau sebaliknya dipecah menjadi wilayah berapa negara. Apabila mengeluarkan peraturan perundang-undangan pada prinsipnya hanya berlaku bagi orang-orang yang berada di wilayahnya sendiri. Orang akan segera sadar berada dalam suatu negara tertentu apabila melampaui batas-batas wilayahnya setelah berhadapan dengan aparat (imigrasi negara) untuk memenuhi berbagai kewajiban yang ditentukan.

Paul Renan (Perancis) menyatakan satu-satunya ukuran bagi suatu masyarakat untuk menjadi suatu negara ialah keinginan bersatu (*le desir d’etre ensemble*) (Taufik Abdullah, 2001: 49). Pada sisi lain Otto Bauer menyatakan, ukuran itu lebih diletakkan pada keadaan khusus dari wilayah suatu negara (Taufik Abdullah, 2001: 49).

#### c. Pemerintahan

Ciri khusus dari pemerintahan dalam negara adalah pemerintahan memiliki kekuasaan atas semua anggota masyarakat yang merupakan

---

<sup>80</sup> Sri Soemantri Martosoewignjo, Undang-Undang Dasar Dan Ketetapan Majeleis Permusyawaratan Rakyat, Pidato Pengukuhan pada penerimaan jabatan Guru Besar Tetap dalam Mata Kuliah Ilmu Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UNPAD, pada tanggal 21 Pebruari 1987, UNPAD, Bandung, 1987, hlm. 4.

penduduk suatu negara dan berada dalam wilayah negara. Timbul pertanyaan, dari manakah pemerintahan memperoleh kekuasaan ini? Ada empat macam teori, yaitu teori kedaulatan Tuhan, kedaulatan negara, kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat.

Teori kedaulatan Tuhan (*Gods souveriniteit*) meyakini atau menganggap kekuasaan pemerintah suatu negara diberikan oleh Tuhan. Misalnya kerajaan Belanda, Raja atau ratu secara resmi menamakan dirinya Raja atas kehendak Tuhan "*bij de Gratie Gods*", atau Ethiopia (Raja Haile Selasi) dinamakan "Singa Penakluk dari suku Jehuda yang dipilih oleh Tuhan menjadi Raja di Ethiopia".

Teori kedaulatan Negara (*Staats souveriniteit*) menganggap sebagai suatu aksioma yang tidak dapat dibantah, artinya dalam suatu wilayah negara, negaralah yang berdaulat. Inilah inti pokok dari semua kekuasaan yang ada dalam wilayah suatu negara.

Otto Mayer (dalam buku *Deutsches Verwaltungsrecht*) menyatakan "kemauan negara adalah memiliki kekuasaan kekerasan menurut kehendak alam" (Taufik Abdullah, 2001: 49). Sementara itu Jellinek dalam buku *Algemeine Staatslehre* menyatakan kedaulatan negara sebagai pokok pangkal kekuasaan yang tidak diperoleh dari siapapun. Pemerintah adalah "alat negara" (Taufik Abdullah, 2001: 49)..

Teori kedaulatan hukum (*Rechts souveriniteit*) menyatakan semua kekuasaan dalam negara berdasar atas hukum. Pelopor teori ini adalah H. Krabbe dalam buku *Die Moderne Staats Idee* (Taufik Abdullah, 2001: 49)..

Teori Kedaulatan Rakyat (*Volks Souvereiniteit*), semua kekuasaan dalam suatu negara didasarkan pada kekuasaan rakyat (bersama). J.J. Rousseau (Perancis) (1986:14) menyatakan apa yang dikenal dengan “kontrak sosial/*social contract*”, suatu perjanjian antara seluruh rakyat yang menyetujui pemerintah mempunyai kekuasaan dalam suatu negara.

Di dalam perkembangan sejarah ketatanegaraan, 3 unsur negara menjadi 4 bahkan 5 yaitu rakyat, wilayah, pemerintahan, UUD (Konstitusi) dan pengakuan Internasional (secara de facto maupun de jure).

Tabel 4 Konsep Negara Hukum : Nomokrasi Islam, *Rechstaat*, *Rule of law*, *Socialist Legality*, Negara Hukum Pancasila

	CIRI-CIRI	UNSUR-UNSURUTAMA
Konsep Nomokrasi Islam	Unsur Utama Bersumber dari Al Qur'an, Sunnah & Ra'yu nomokrasi, bukan teokrasi-persaudaraan dan humanisme teosentrik-kebebasan dalam artipositif	(1) Kekuasaan sebagai amanah (2) Musyawarah (3) Keadilan (4) Persamaan (5) Pengakuan dan Perlindungan HAM (6) Peradilan Bebas (7) Perdamaian (8) Kesejahteraan
Konsep <i>Rechstaat</i>	Bersumber dari rasio manusia-liberalistik/individualistik-humanisme yang antroposentrik (lebih dipusatkan pada manusia)-pemisahan antara agama dan negara secara mutlak-ateisme dimungkinkan	Menurut Stahl: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengakuan atau Perlindungan HAM</li> <li>• Trias Politika</li> <li>• Wetmatige Bestuur</li> </ul> Peradilan Administrasi Menurut Scheltema <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kepastian Hukum</li> <li>• Persamaan</li> <li>• Demokrasi</li> <li>• Pemerintahan yang Melayani Kepentingan Umum</li> </ul>
Konsep <i>Rule of law</i>	Bersumber dari rasio manusia-liberalistik/individualistik-antroposentrik, pemisahan antara agama dan negara secara rigid (mutlak)-freedom of religion dalam arti positif dan negatif, ateisme dimungkinkan	Ateisme dimungkinkan (1) Supremasi Hukum (2) Equality Before the Law (3) Individual Rights (tak bergantung pada peradilan administrasi)
Konsep <i>Socialist Legality</i>	Bersumber dari rasio manusia-komunis-ateis, totaliter-kebebasan beragama yang semu, dan kebebasan propaganda anti agama	(1) Perwujudan sosialisme (2) Hukum adalah alat dibawah sosialisme (3) Penekanan pada sosialisme, dibanding hak-hak perorangan
Konsep Negara Hukum Pancasila	Hubungan yang erat antara agama dan negara-bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa-kebebasan agama dalam arti positif-ateisme tidak dibenarkan dan komunisme dilarang-asas kekeluargaan dan kerukunan	(1) Pancasila (2) MPR (3) Sistem Konstitusi (4) Persamaan dan (5) Peradilan Bebas

Sumber : Azhary, 2003: 83-102.

Tujuan Negara Hukum: perlindungan hak asasi manusia dan meniadakan absolutisme kekuasaan

Unsur Negara Hukum :

1. Asas legalitas yaitu
  - a. Sebagai landasan bertindak bagi penguasa.  
Setiap tindakan penguasa harus didasarkan kepada hukum (konstitusi) : supremasi hukum (konstitusi)
  - b. Sebagai sarana menguji (mengukur) keabsahan (konstitusionalitas) tindakan penguasa.
  - c. Kekuasaan yang satu dibatasi oleh kekuasaan yang lain (*power limits power*)
2. Pembagian Kekuasaan
  - a. Kekuasaan didalam negara hukum harus didistribusikan (tidak boleh dipegang oleh satu orang atau satu lembaga secara absolut)
  - b. Harus ada *Check and Balance* antar Kekuasaan
3. Perlindungan Hak Dasar (*Fundamental Rechten–Fundamental Rights*)
  - a. Konstitusi harus menjamin adanya perlindungan hak-hak bagi rakyat oleh penguasa, termasuk menjamin bahwa undang-undang dan peraturan perundang-undangan dibawahnya tidak bertentangan dengan hak-hak dalam konstitusi
  - b. Jaminan hak asasi manusia dalam konstitusi
4. Tanggung Jawab Kekuasaan

- a. Dalam sebuah negara hukum setiap kekuasaan harus dapat dipertanggungjawabkan
- b. Bagaimana bentuk tanggung jawabnya tanggung jawab moral, politik dan hukum

Penjelasan secara hukum bahwa Indonesia berdasarkan Negara Hukum yaitu:

1. Pasal1 ayat (2) dan(3) UUD 1945 : Negara hukum Indonesia juga sekaligus sebagai negara demokrasi
2. Identifikasi pasal-pasal UUD 1945 yang mencerminkan unsur Negara Hukum dalam konteks Indonesia?

Perubahan UUD 1945 telah dikehendaki sejak tahun 1945, segera setelah dirancangny UUD itu. Ia hanya berisi prinsip-prinsip umum serta menyerahkan pengaturan selanjutnya kepada perundang-undangan yang lebih rendah. Banyak hal-hal yang sangat penting mengenai pemerintahan yang tidak disuratkan ataupun tersirat dalam UUD 1945, bahkan hal-hal yang dicantum didalamnya seringkali dirumuskan sedemikian rupa sehingga dapat berarti dua macam. Keadaan ini bukan saja dapat dimengerti, bahkan juga dapat dimanfaatkan, bila orang mengetahui dalam suasana apa pembuatan naskah Undang-Undang Dasar itu terjadi. Tidak kurang dari Presiden Soekarno, yang pada waktu itu masih sebagai Ketua Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia yang menyebutkan :

“Ini adalah Undang-Undang Dasar kilat” kemudian beliau menambahkan “nanti. kalau kita telah bernegara di dalam suasana yang lebih tenteram kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis

Permusyawaratan Rakyat yang dapat membuat Undang-Undang Dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna” (Ismail Suny, 1963 : 3).

Pada tanggal 26 April 1973 Ismail Suny (1963 : 153) memberikan Kuliah Umum (Tamu) di depan Civitas Akademica Fakultas Hukum Universitas Hassanudin tentang “Tinjauan dan Analisa atas Ketetapan-ketetapan MPR 1973. Dalam tanya jawab dimana seorang mahasiswa bertanya tentang ucapan Menteri Penerangan RI waktu itu yang menyatakan : "Langkahi mayat saya dahulu, kalau ingin merubah UUD 1945". Ismail Suny menjawab, "Karena pasal 37 UUD 1945 memungkinkan perubahan UUD, maka Menteri itu harus ditangkap dengan tuduhan melanggar UUD, tetapi dalam masa itu yang ditangkap bukan Menteri itu, tetapi Guru Besar Hukum Tata negara yang menyatakan kebenaran itu".

Peribahasa kita menyatakan: "Sekali banjir, sekali tepian berubah", demikianlah sekali terjadi reformasi, sekali pula terjadi pembangunan hukum. Refomasi tersebut ditujukan untuk membangun kehidupan bangsa yang demokratis, berkeadilan dan menjunjung tinggi hak asasi manusia dengan menempatkan hukum sebagai pemegang peran yang utama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Secara bijak, *the founding fathers* menyampaikan pesan bermakna tersebut dalam bentuk rumusan tujuan negara dan dasar negara, yaitu:

1. Melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
2. Memajukan kesejahteraan umum;
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa; dan

4. Ikut serta melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Untuk mencapai tujuan Negara tersebut disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia dalam suatu UUD Negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Pancasila.

Mencermati substansi di atas, kiranya dapat ditarik benang merah bahwa sebenarnya konsep Negara hukum Indonesia merupakan perpaduan 3 (tiga) unsur yaitu Pancasila, hukum nasional dan tujuan Negara. Ketiga unsur tersebut merupakan satu kesatuan utuh. Pancasila merupakan dasar pembentukan hukum nasional. Hukum nasional disusun sebagai sarana untuk mencapai tujuan Negara. Tidak ada artinya hukum nasional disusun apabila tidak mampu mengantarkan bangsa Indonesia mencapai kehidupan yang sejahtera dan bahagia dalam naungan ridha Illahi. Dengan demikian, secara skematis posisi dan peran Pancasila terhadap hukum nasional dan tujuan negara adalah sebagai berikut :



Menurut Pemikiran Satjipto Rahardjo (Kompas halaman 1, 17 Agustus 2003) bahwa :

“58 Tahun Negara Hukum Indonesia, Negara Hukum, Proyek yang Belum Selesai. *Rechtstaat* adalah konsep negara modern yang pertama kali muncul di Eropa dan kemudian menyebar ke seluruh penjuru dunia. Kemunculannya bukan secara tiba-tiba melalui sebuah rekayasa penguasa, melainkan melalui sejarah pergulatan sistem sosial. Secara singkat dapat diceritakan bahwa Eropa sebelum abad 17 diwarnai oleh

ambuknya sistem sosial yang berlangsung secara susul-menyusul dari sistem sosial satu ke sistem sosial lain. Dimulai dari feodalisme, *Staendestaat*, negara absolut, dan baru kemudian menjadi negara konstitusional. Eropa, sebagai ajang persemaian negara hukum membutuhkan waktu tidak kurang dari sepuluh abad, sebelum kelahiran *rule of law* dan negara konstitusional. Masing-masing keambukan sistem sosial tersebut memberi jalan kepada lahirnya negara hukum modern. Ambil contoh, Perancis. Negara ini harus membayar mahal untuk bisa menjadi negara konstitusional, antara lain diwarnai dengan pemegalan kepala raja dan penjebolan penjara Bastille. Belanda, harus memeras negeri jajahan (Indonesia) dengan cara mengintroduksi sistem tanam paksa (*kultuur stelsel*), supaya bisa tetap hidup (*survive*). Hanya dengan pemaksaan terhadap petani di Jawa untuk menanam tanaman tertentu dan pengurusan hasil pertanian, Belanda bisa berjaya kembali. Amerika Serikat, harus mengalami perang saudara sebelum berjaya sebagai negara besar dan kuat. “

Kelahiran Indonesia sebagai Negara hukum tidak melalui proses pergulatan sistem sosial seperti yang terjadi di Eropa. Indonesia menjadi Negara hukum karena “dipaksa” melalui pencangkokan (*transplantasi*) hukum oleh Belanda. Pemaksaan ini dilakukan tanpa melalui proses musyawarah ataupun menunggu keambukan suatu sistem sosial Indonesia. Proses kelahiran Negara hukum Indonesia tergolong instan, cepat, melalui sebuah lompatan sistem sosial dari tradisional dan feodalisme langsung ke negara hukum. Substansi Negara hukum pada masa penjajahan menjadi sangat kompleks, yaitu berlaku dualisme hukum (hukum Barat dan hukum adat) pada wilayah yang sama dan dalam waktu bersamaan pula. Lebih kompleks lagi bahwa hukum adat sendiri bersifat kedaerahan, komunalistik, religius, sehingga terdapat pluralisme hukum di Indonesia pada waktu itu.

Pada *Rechtstaat* terdapat prinsip bahwa penyelenggaraan pemerintahan Negara harus didasarkan pada *rule of law* artinya, hukum negara ditempatkan sebagai pengendali utama dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara.

Puncak dari hukum negara adalah konstitusi. Jadi ada supremasi hukum. *Rechtstaat* harus konstitusional. Siapapun orang yang memegang pemerintahan Negara, tidak boleh memerintah kecuali atas dasar hukum negara. Prinsip ini digunakan secara tegas dan ketat, agar selera seseorang pemimpin tidak mencemari penyelenggaraan pemerintahan Negara sehingga menjurus menjadi negara kekuasaan (*machtstaat*).

Negara hukum Indonesia seperti tergambar di atas jelas bukan *Rechtstaat* sebagaimana konsep aslinya. *Rule of law* yang khas bagi *Rechtstaat*, tidak mudah berlaku di Indonesia. Kehidupan bernegara hukum tidak serta merta menjadi tuntas karena hukum negara sudah dijalankan secara konsisten. Hukum Negara masih perlu terus dikritisi, karena sering cacat ideologi, sehingga sarat dengan nilai-nilai dan kepentingan ideologi asing. Kalaupun hukum negara sudah bagus, hukum negara harus berinteraksi dengan jenis hukum-hukum lain. Dalam interaksi tersebut ada berbagai kemungkinan kejadian. Mungkin hukum negara mendominasi hukum adat maupun hukum internasional. Bisa pula hukum adat justru ditempatkan lebih utama dari negara dan hukum internasional. Tak tertutup kemungkinan, justru hukum negara dan hukum adat dihegemoni oleh hukum internasional.

Ada pelaksanaan hukum yang mekanis-linier, tetapi ada pula pelaksanaan hukum yang sangat personal dan kontekstual. Pendek kata, teramat sulit dirumuskan aturan main dalam kehidupan bernegara hukum yang pasti, final, universal untuk sembarang tempat dan waktu. Keberlakuan aturan main

senantiasa tunduk kepada berbagai faktor dominan di sekitarnya, seperti: faktor politik, budaya, ekonomi, keamanan dan sebagainya.

Dihadapkan pada faktor-faktor dominan di luar hukum tersebut, supremasi hukum negara bisa hilang dan digantikan supremasi politik, ekonomi atau yang lain. Proses bernegara hukum, sepiantas akan tampak seolah menjadi kacau (*chaos*). Namun demikian, apabila proses bernegara hukum tersebut diikuti dan dilihat secara utuh (sejak Pancasila, hukum nasional sampai dengan tujuan negara) justru akan tampak bahwa pluralisme hukum mampu menghadirkan ketertiban dan keteraturan dalam skala yang lebih besar. Hal demikian terjadi karena menjalankan negara hukum bukanlah sekedar sebagai rutinitas menjalankan hukum negara, melainkan kebersamaan mewujudkan kehidupan yang lebih baik, didukung komitmen, dedikasi, empati serta perilaku inovatif dan kreatif untuk saling memberi dan melengkapi, antara hukum negara, hukum adat maupun hukum internasional. Oleh sebab itu dalam bernegara hukum diperlukan modifikasi dan dinamisasi *rule of law*, dan bukan memperbanyak kuantitas hukum negara. Secara empiris telah terbukti ketika produksi Undang-undang melimpah, maka kehidupan justru tidak semakin nyaman tetapi semakin menyesakkan. Jadi, bernegara hukum tidak dapat diukur dari kuantitas peraturan perundang-undangan, melainkan diukur dari kualitas hukum yang fasilitatif dan akomodatif terhadap kebutuhan bangsa.

Dalam perjalanan sejarah, kekuasaan dengan berbagai bentuk tersebut sering disalahgunakan dengan menggunakan berbagai pola oleh orang-orang yang memilikinya untuk keuntungan pemegang kekuasaan. Pada jaman

sekarang, agar penyalahgunaan kekuasaan tersebut seakan-akan dibenarkan oleh hukum, biasanya para pemimpin negara melakukan rekayasa konstitusi atau diselubungi oleh berbagai rasionalisasi seperti untuk pembangunan, demi kepentingan umum, serta guna memajukan kesejahteraan rakyat. Legitimasi akademik untuk menjelaskan keadaan tersebut antara lain adalah doktrin *Welfare State* di mana pemegang pemerintahan diberi tugas membangun kesejahteraan umum dalam berbagai lapangan (*bestuurzorg*) dengan konsekuensi pemberian kebebasan kepada administrasi negara dalam menjalankannya. Pemerintah bebas untuk bertindak sendiri atas dasar *Freies Ermessen* atau *pouvoir discretionnaire* yaitu kemerdekaan yang dimiliki oleh pemerintah untuk turut serta dalam kehidupan sosial dan keleluasaan untuk selalu terikat kepada produk legislasi parlemen.

Menurut Paimin Napitupulu, (2004 : 59-61) :

Konstitusi sebenarnya membawa pesan tentang bagaimana kekuasaan pemerintah distrukturkan. Isi dari konstitusi memang berbeda-beda antar negara, namun pada intinya sering memuat 4 fungsi sebagai berikut:

Pertama, konstitusi memberikan rancangan bagi terbentuknya struktur pemerintahan.

Kedua, konstitusi memberikan kekuasaan bagi unit-unit pemerintahan.

Ketiga, konstitusi menyatakan konsensus tentang tujuan apa yang akan dicapai oleh suatu pemerintah. Asumsi dasarnya adalah bahwa tidak ada masyarakat yang tidak majemuk, baik secara kultural, profesi, maupun etnik. Mengingat hukum berisi kemajemukan semacam ini, kepentingan yang sangat beragam selalu hadir dalam masyarakat. Kehadiran konstitusi dalam konteks kemajemukan semacam ini dapat juga disebutkan sebagai refleksi adanya konsensus tersebut.

Keempat, konstitusi menciptakan suatu pemerintahan yang stabil untuk perubahan pemerintah. Biasanya ada 2 rumusan dasar yang implisit terkandung di dalam konstitusi yaitu formula untuk mewujudkan "stabilitas" dan formula untuk mengizinkan adanya perubahan.

## **2. Konstitusi (UUD)**

Kata “Konstitusi” berarti “pembentukan”, berasal dari kata kerja yaitu “constituer” (Perancis) atau membentuk. Yang dibentuk adalah negara, dengan demikian konstitusi mengandung makna awal (permulaan) dari segala peraturan perundang-undangan tentang negara. Belanda menggunakan istilah “Grondwet” yaitu berarti suatu undang-undang yang menjadi dasar (*ground*) dari segala hukum. Indonesia menggunakan istilah *Grondwet* menjadi Undang-undang Dasar.

#### a. Konstitusi Tertulis dan Tidak Tertulis

Konstitusi memuat suatu aturan pokok (fundamental) mengenai sendi-sendi pertama untuk menegakkan suatu bangunan besar yang disebut negara. Sendi-sendi itu tentunya harus kokoh, kuat dan tidak mudah runtuh agar bangunan negara tetap tegak berdiri. Ada dua macam konstitusi di dunia, yaitu “Konstitusi Tertulis” (Written Constitution) dan “Konstitusi Tidak Tertulis” (*Unwritten Constitution*), ini diartikan seperti halnya “Hukum Tertulis” (*geschreven Recht*) yang termuat dalam undang-undang dan “Hukum Tidak Tertulis” (*ongeschreven recht*) yang berdasar adat kebiasaan. Dalam karangan “*Constitution of Nations*”, Amos J. Peaslee (1975 : 663) menyatakan hampir semua negara di dunia mempunyai konstitusi tertulis, kecuali Inggris dan Kanada.

Di beberapa negara ada dokumen tetapi tidak disebut konstitusi walaupun sebenarnya materi muatannya tidak berbeda dengan apa yang di negara lain disebut konstitusi. Ivor Jennings dalam buku (*The Law and The Constitution*)

menyatakan di negara-negara dengan konstitusi tertulis ada dokumen tertentu yang menentukan:

- a. Adanya wewenang dan tata cara bekerja lembaga kenegaraan
- b. Adanya ketentuan berbagai hak asasi dari warga negara yang diakui dan dilindungi

Di Inggris baik lembaga-lembaga negara dalam huruf a maupun pada huruf b yang dilindungi, tetapi tidak termuat dalam suatu dokumen tertentu. Dokumen-dokumen tertulis hanya memuat beberapa lembaga-lembaga negara dan beberapa hak asasi yang dilindungi, satu dokumen dengan yang lain tidak sama. Karenanya dilakukan pilihan-pilihan di antara dokumen itu untuk dimuat dalam konstitusi. Pilihan di Inggris tidak ada. Penulis Inggris yang akhirnya memilih lembaga-lembaga mana dan hak asasi mana oleh mereka yang dianggap "constitutional."

Ada konstitusi yang materi muatannya sangat panjang dan sangat pendek. Konstitusi yang terpanjang adalah India dengan 394 pasal. Kemudian Amerika Latin seperti Uruguay 332 pasal, Nicaragua 328 pasal, Cuba 286 pasal, Panama 271 pasal, Peru 236 pasal, Brazil dan Columbia 218 pasal, selanjutnya di Asia, Burma 234 pasal, di Eropa, Belanda 210 pasal.

Konstitusi terpendek adalah Spanyol dengan 36 pasal, Indonesia 37 pasal, Laos 44 pasal, Guatemala 45 pasal, Nepal 46 pasal, Ethiopia 55 pasal, Ceylon 91 pasal dan Finlandia 95 pasal.

- b. Tujuan Konstitusi

Hukum pada umumnya bertujuan mengadakan tata tertib untuk keselamatan masyarakat yang penuh dengan konflik antara berbagai kepentingan yang ada di tengah masyarakat. Tujuan hukum tata negara pada dasarnya sama dan karena sumber utama dari hukum tata negara adalah konstitusi atau Undang-Undang Dasar, akan lebih jelas dapat dikemukakan tujuan konstitusi itu sendiri.

Tujuan konstitusi adalah juga tata tertib terkait dengan:

- a. Berbagai lembaga-lembaga negara dengan wewenang dan cara bekerjanya,
- b. Hubungan antar lembaga negara,
- c. Hubungan lembaga negara dengan warga negara (rakyat) dan
- d. Adanya jaminan hak-hak asasi manusia serta
- e. Hal-hal lain yang sifatnya mendasar sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman.

Tolok ukur tepat atau tidaknya tujuan konstitusi itu dapat dicapai tidak terletak pada banyak atau sedikitnya jumlah pasal yang ada dalam konstitusi yang bersangkutan. Banyak praktek di banyak negara bahwa di luar konstitusi tertulis timbul berbagai lembaga-lembaga negara yang tidak kurang pentingnya dibanding yang tertera dalam konstitusi dan bahkan hak asasi manusia yang tidak atau kurang diatur dalam konstitusi justru mendapat perlindungan lebih baik dari yang telah termuat dalam konstitusi itu sendiri. Dengan demikian banyak negara yang memiliki konstitusi tertulis terdapat aturan-aturan di luar konstitusi yang sifat dan kekuatannya sama dengan pasal-pasal dalam

konstitusi. Aturan-aturan di luar konstitusi seperti itu banyak termuat dalam undang-undang atau bersumber/berdasar pada adat kebiasaan setempat. Contoh yang tepat adalah Inggris dan Kanada, artinya tidak memiliki sama sekali konstitusi tertulis tetapi tidak dapat dikatakan tidak ada aturan yang sifat dan kekuatannya tidak berbeda dengan pasal-pasal dalam konstitusi.

Inggris yang memelopori seluruh dunia dengan suatu dokumen yang terkenal yaitu "*Magna Charta*" yang merupakan dokumen kenegaraan yang memberi jaminan hak-hak asasi manusia. Pada saat itu raja atas desakan para bangsawan (Baron atau Lord yang berkuasa atas daerah-daerah dari kerajaan Inggris) untuk menandatangani Magna Charta tersebut. Sebenarnya dokumen ini dimaksudkan untuk menjamin hak-hak serta wewenang para bangsawan, tetapi kemudian oleh umum dipandang sebagai jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dari rakyat yang dalam perkembangan selanjutnya tidak dikenal lagi bangsawan-bangsawan sebagai penguasa melainkan hanya Sang Raja sebagai pemegang puncak kekuasaan pemerintahan. Magna Charta terdiri dari 63 pasal yang menentukan dalam garis besarnya (pasal 1) adanya jaminan kemerdekaan bekerjanya gereja Inggris dan kemerdekaan bergerak semua orang bebas (*freeman*) dalam kerajaan Inggris. Di samping itu dijamin dan dilindungi, antara lain:

- 1) Tidak seorangpun penguasa yang akan mengambil hasil pertanian dari siapapun tanpa membayar harganya seketika itu juga kecuali apabila si pemilik memberi izin menangguhkan pembayaran (pasal 28) adalah
- 2) Tidak seorangpun penguasa yang akan mengambil kuda atau kendaraan dari seorang yang bebas (*freeman*) untuk keperluan pengangkutan tanpa izin si pemilik (pasal 30) adalah
- 3) Tidak seorangpun penguasa yang akan mengambil kayu-kayu untuk keperluan raja tanpa persetujuan si pemilik adalah

Terkait dengan kemerdekaan orang-perorangan antara lain ditentukan:

- 1) Tidak ada seorangpun pegawai kepolisian yang akan mengajukan seorang di muka pengadilan atas tuduhan tanpa kesaksian orang-orang yang dipercaya (pasal 38) adalah
- 2) Tidak seorang bebaspun (freeman) yang akan dimasukkan ke dalam penjara atau dilarang berdiam di satu daerah tertentu kecuali atas putusan oleh penguasa setempat atau dibenarkan oleh aturan negara (pasal 39) adalah
- 3) Kepada siapapun tidak dapat diingkari atau ditangguhkan pelaksanaan haknya atau peradilan (pasal 40).

Dalam banyak hal ditentukan juga bahwa siapapun boleh meninggalkan kerajaan atau kembali dengan sehat dan aman melalui daratan atau perairan (laut) kecuali ada perang dan karena ditahan sesuai dengan aturan negara. Aturan mengenai pengangkatan/pengisian berbagai jabatan terkait dengan penegakan hukum, misalnya ditentukan tidak seorangpun diangkat sebagai hakim, polisi atau jaksa, kecuali apabila orang itu benar-benar mengetahui aturan hukum negara, beritikad baik untuk melakukan fungsi jabatan yang diisinya.

Ketentuan akhir dari Magna Charta antara lain menyatakan gereja Inggris adalah merdeka dan semua orang dalam kerajaan akan menikmati kemerdekaan, hak-hak serta fasilitas sebaik-baiknya dalam suasana damai tenteram sampai turun-temurun atas itikad baik raja dan para bangsawan. Berbagai bagian dari Magna Charta ini diulangi lagi oleh raja Edward dalam "*The great Charter Of Liberties Of England and Of The Liberties Of Forest*". Memang di Inggris pernah ada semacam konstitusi tertulis yaitu pada saat Cromwell memegang tampuk kekuasaan pemerintahan (1653-1660) dengan satu dokumen yang disebut "The Instrument Of Government", tetapi berlaku hanya sekali saat itu.

Ada beberapa aturan (undang-undang) lain di Inggris tertentu, antara lain: *The Habeas Corpus Act 1670*, *The Bill Of Rights 1689*, *The Act Of Settlement 1700*, *The parliament Act 1911*, *The Statute Of Westminster 1931*, *The Representation Of The People Act (1928, 1945, 1948)*, *The House Of Common Act 1944* dan *The Parliament Act 1949*.

### c. Klasifikasi Konstitusi

#### 1. Klasifikasi Konstitusi

Sebagaimana telah dikemukakan terdahulu bahwa hampir semua negara memiliki konstitusi. Apabila dibandingkan antara satu negara dengan negara lain akan nampak perbedaan dan persamaannya. Dengan demikian akan sampai pada klasifikasi dari konstitusi yang berlaku di semua negara. Para ahli hukum tata negara atau hukum konstitusi kemudian mengadakan klasifikasi berdasarkan cara pandang mereka sendiri, antara lain K.C. Wheare, C.F. Strong, James Bryce.

K.C. Wheare<sup>81</sup> Dalam buku : *Modern Constitution* mengklasifikasi konstitusi sebagai berikut:

- a. Konstitusi tertulis dan konstitusi tidak dalam bentuk tertulis (*written constitution and unwritten constitution*) adalah
- b. Konstitusi fleksibel dan konstitusi rigid (*flexible and rigid constitution*)
- c. Konstitusi derajat tinggi dan konstitusi derajat tidak derajat tinggi (*Supreme and not supreme constitution*)
- d. Konstitusi Negara Serikat dan Negara Kesatuan (*Federal and Unitary Constitution*)
- e. Konstitusi Pemerintahan Presidensial dan pemerintahan Parlemen (*President Executive and Parliamentary Executive Constitution*)

---

<sup>81</sup> K.C. Wheare : *Modern Constitution*, 1959 : 31

Ad.a. Konstitusi tertulis dan konstitusi tidak dalam bentuk tertulis (*written constitution and unwritten constitution*)

Konstitusi tertulis (*written constitution*) yaitu konstitusi yang dimiliki setiap negara dalam bentuk tertulis (dokumen) dan konstitusi tidak dalam bentuk tertulis (*unwritten constitution*) yaitu semua kebiasaan-kebiasaan (*convention*) yang secara rutin dilakukan.

Ad.b. 1) Konstitusi fleksibel yaitu konstitusi yang mempunyai ciri-ciri pokok, antara lain:

- a. Sifat elastis, artinya dapat disesuaikan dengan mudah
- b. Dinyatakan dan dilakukan perubahan adalah mudah seperti mengubah undang-undang

2) Konstitusi rigid mempunyai ciri-ciri pokok, antara lain:

- a. Memiliki tingkat dan derajat yang lebih tinggi dari undang-undang adalah
- b. Hanya dapat diubah dengan tata cara khusus/istimewa

Ad.c. Konstitusi derajat tinggi, konstitusi yang mempunyai kedudukan tertinggi dalam negara (tingkatan peraturan perundang-undangan). Konstitusi tidak derajat tinggi adalah konstitusi yang tidak mempunyai kedudukan seperti yang pertama.

Ad.d. Konstitusi Serikat dan Kesatuan

Bentuk negara akan sangat menentukan konstitusi negara yang bersangkutan. Dalam suatu negara serikat terdapat pembagian kekuasaan antara pemerintah federal (pusat) dengan negara-negara

bagian. Hal itu diatur di dalam konstitusinya. Pembagian kekuasaan seperti itu tidak diatur dalam konstitusi negara kesatuan, karena pada dasarnya semua kekuasaan berada di tangan pemerintah pusat.

Ad.e. Konstitusi pemerintahan presidensial dan parlementer.

Dalam sistem pemerintahan presidensial (*strong*) terdapat ciri-ciri antara lain:

- Presiden memiliki kekuasaan nominal sebagai kepala negara, tetapi juga memiliki kedudukan sebagai Kepala Pemerintahan
- Presiden dipilih langsung oleh rakyat atau dewan pemilih
- Presiden tidak termasuk pemegang kekuasaan legislatif dan tidak dapat memerintahkan pemilihan umum

Konstitusi dalam sistem pemerintahan parlementer memiliki ciri-ciri menurut Sri Soemantri<sup>82</sup>, bahwa :

- Kabinet dipimpin oleh seorang Perdana Menteri yang dibentuk berdasarkan kekuatan yang menguasai parlemen
- Anggota kabinet sebagian atau seluruhnya dari anggota parlemen
- Presiden dengan saran atau nasihat Perdana Menteri dapat membubarkan parlemen dan memerintahkan diadakan pemilihan umum.

Konstitusi dengan ciri-ciri seperti itu oleh Wheare<sup>83</sup> disebut “Konstitusi sistem pemerintahan parlementer”. Menurut Sri Soemantri<sup>84</sup>, UUD 1945 tidak termasuk ke dalam kedua konstitusi di atas, hal ini karena di dalam UUD 1945 terdapat ciri konstitusi pemerintahan presidensial, juga terdapat ciri konstitusi pemerintahan parlementer. Pemerintahan Indonesia adalah sistem campuran.

---

<sup>82</sup> Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung : Al, 1987 : 30

<sup>83</sup> Wheare, *Konstitusi-konstitusi Modern*, Pustaka Eurika, Surabaya, (Terjema Louis O. Kattsoff, *Pengantar Filsafat*, Tiara Wicana, Yogyakarta 1989 : 31

<sup>84</sup> Sri Soemantri [Masalah ketatanegaraan Indonesia dewasa ini /; editor, Padmo Wahjono](#), Ghalia, Jakarta, 1984 : 30)

## 2. Hubungan Konstitusi dan Negara

### A. Kedudukan dan Otoritas Konstitusi

- a. Carl Schmit<sup>85</sup>: *Verfassung* atau UUD adalah keputusan politik tertinggi, sehingga konstitusi mempunyai kedudukan atau derajat yang supremasi dalam suatu negara terutama dalam tertib hukum negara.
- b. Menurut K.C. Wheare<sup>86</sup> : kedudukan konstitusi dalam negara dapat dilihat dalam 2 aspek, yaitu:
  1. Aspek hukum, bersifat supremasi karena:
    - i. Dibuat oleh Badan Pembuat UU atau lembaga-lembaga
    - ii. Dibentuk atas nama rakyat, berasal dari rakyat, dan kekuatan berlakunya dijamin oleh rakyat.
    - iii. Dalam sudut hukum yaitu dalam proses pembuatannya, dibuat oleh badan yang diakui keabsahannya.
  2. Aspek Moral, konstitusi berada dibawahnya, dengan kata lain konstitusi tidak boleh bertentangan dengan etika moral
- c. menurut Bryce<sup>87</sup> : Motif politik disusunnya konstitusi adalah
  - a. Keinginan untuk menjamin hak-hak rakyat dan pengendalian penguasa adalah
  - b. keinginan menggambarkan sistem pemerintahan yang ada guna mencegah kesewenangan penguasa adalah
  - c. Hasrat untuk menjamin berlakunya cara pemerintahan dalam bentuk yang permanen dan dipahami rakyat adalah
  - d. Hasrat masyarakat yang terpisah untuk menjamin aksi yang efektif dan sekaligus hak dan kepentingannya.

Menurut Bryce<sup>88</sup> konstitusi secara sadar dibuat sebagai kaidah yang fundamental yang mempunyai nilai politik lebih tinggi dari jenis kaidah lain karena menjadi dasar bagi tata kehidupan negara.

---

<sup>85</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-undang, Rajawali Pers, Jakarta, 2010 : 133*

<sup>86</sup> K.C. Wheare *Konstitusi-konstitusi Modern*, Pustaka Eureka, Surabaya, (Terjemah Louis O. Kattsoff, *Pengantar Filsafat*, Tiara Wicana, Yogyakarta, 1989 : 35

<sup>87</sup> Bryce, *Studies in History and Jurisprudence*, vol.1, Clarendon Press, Oxford, 1901 : 151.

<sup>88</sup> *ibid*

Bagaimana dengan Amandemen?. Maka dianggap lebih tinggi karena dari segi waktu dengan kedudukan yang sama, yang kemudian mengganti yang lama.

Menurut Struycken<sup>89</sup>: UUD berisi:

1. Hasil perjuangan politik bangsa di masa lampau adalah
2. Tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa adalah
3. Pandangan tokoh bangsa yang akan diwujudkan adalah
4. Keinginan tentang kehidupan ketatanegaraan yang akan dipimpin.

UUD ditempatkan dalam kedudukan yang tertinggi dari apapun. Bahkan menurut Hamid S. Attamimi<sup>90</sup>: Konstitusi merupakan pemberi batas, sekaligus tentang bagaimana kekuasaan negara harus dijalankan, sehingga mempunyai kedudukan yang sangat penting.

Menurut Karl Loewenstein<sup>91</sup>: Konstitusi itu bagi rakyat biasa dapat dipandang dalam 3 kemungkinan:

1. Nilai Normatif apabila berlaku dalam arti hukum, tetapi juga merupakan kenyataan yang hidup (diperlukan dan efektif) adalah
2. Nilai Nominal apabila secara hukum berlaku tetapi tidak sempurna, karena beberapa pasal tidak berlaku'
3. Nilai Semantik apabila secara hukum berlaku tetapi pada dasarnya hanya untuk kepentingan politik penguasa.

Konstitusi yang normatif inilah yang mempunyai supremasi tertinggi dan yang benar.

## Pembuatan dan Perubahan Konstitusi

---

<sup>89</sup><http://www.simpuldemokrasi.com/dinamika-demokrasi/warga-bicara/1345-hak-pendidikan-anak-anak-bangsa.html>, Kamis, 29-7-2010)

<sup>90</sup><http://www.simpuldemokrasi.com/dinamika-demokrasi/warga-bicara/1345-hak-pendidikan-anak-anak-bangsa.html>, Kamis, 29-7-2010)

<sup>91</sup><http://www.simpuldemokrasi.com/dinamika-demokrasi/warga-bicara/1345-hak-pendidikan-anak-anak-bangsa.html>, Kamis, 29-7-2010)

## 1. Prinsip Umum Pembuatan dan Perubahan Konstitusi :

A. Komisi Ahli

B. Parlemen Biasa

## 2. Prosedur Pembuatan dan Perubahan di Indonesia

Francois Venter<sup>92</sup> mengatakan ‘konstitusi’ itu sifatnya dinamis. John P. Wheeler Jr.<sup>93</sup> berpendapat bahwa perubahan konstitusi adalah satu keniscayaan. Romano Prodi<sup>94</sup> mengutip pendapat Anthony Browne, bahwa adalah Konstitusi yang tak bisa diubah adalah konstitusi yang lemah, karena ia tidak bisa beradaptasi dengan realitas. Pada hal sebuah konstitusi harus bisa diadaptasikan dengan realitas yang terus berubah. Bahkan Brannon P. Denning (Friedrich<sup>95</sup>,) menyatakan, sebuah mekanisme amandemen konstitusi sangat diperlukan untuk menjamin bahwa generasi yang akan datang punya alat untuk secara efektif menjalankan kekuasaan-kekuasaan mereka untuk memerintah. Sehingga pada bagian lain Francois Venter<sup>96</sup> bahwa:

”...Konstitusi yang ‘final’ itu tidak ada, karena konstitusi nasional itu sama hidupnya dengan negara, terdiri dari begitu banyak manusia yang berpikir, yang untuknya adalah konstitusi itu ada. Ide bahwa konstitusi tidak bisa diganggu-gugat tidak mungkin konsisten dengan dalil-dalil negara konstitusional modern”.

James L. Sundsquist<sup>97</sup> mengatakan adalah bahwa setelah konstitusi Amerika diberlakukan menyatakan, “penulis bukanlah salah satu di antara

---

<sup>92</sup> <http://hukumonline.com/berita/baca/lt4d3e9f0a4f902/kata-dapat-beri-Ruang> -pemerintah-abaikan-kewajiban-konstitusi-Komersial vs Hak Memperoleh Pendidikan Selasa, 05 Oktober 2010 06:00)

<sup>93</sup> ibid

<sup>94</sup> ibid

<sup>95</sup> Friedrich, *Man and His Government*, (New York: McGraw-Hill. 1963

<sup>96</sup> ibid

<sup>97</sup> [http://hukumonline.com/berita/baca/lt4d3e9f0a4f902/kata-dapat-beri\\_Ruang](http://hukumonline.com/berita/baca/lt4d3e9f0a4f902/kata-dapat-beri_Ruang) -pemerintah-abaikan-kewajiban-konstitusi-Komersial vs Hak Memperoleh Pendidikan Selasa, 05 Oktober 2010 06:00)

orang-orang (kalau memang ada) yang berpikir bahwa Konstitusi yang baru saja diberlakukan adalah sebuah karya tanpa cacat”.

Dua puluh delapan tahun kemudian Gubernur Moris menurut Edward Mc Whinney<sup>98</sup> mengatakan:

”..... segala yang manusiawi tak mungkin bisa sempurna. Dike pung oleh kesulitan-kesulitan, kami sudah lakukan yang terbaik yang kami bisa adalah (lalu kami) serahkan semuanya kepada penerus-penerus kami untuk belajar dari pengalaman, dan dengan cara yang bijaksana menggunakan kekuasaan untuk melakukan amandemen, yang sudah kami berikan”.

Edward Mc Whinney<sup>99</sup> juga mengatakan adalah tugas dan tanggungjawab utama elite politik dalam sebuah pemerintahan yang konstitusional adalah mengantisipasi, mengoreksi, dan mengubah substansi sebuah konstitusi demi memastikan bahwa konstitusi itu berada di jalan yang sama kearah proses demokrasi”.

Menurut Carl J. Friedrich<sup>100</sup>: dalam konstitusi moderen yang baik, aturan-aturan untuk melakukan amandemen merupakan satu bagian yang vital.

Menurut Edward Mc Whinney<sup>101</sup> : setiap sistem konstitusi harus selalu memiliki satu sifat inheren untuk selalu berubah adalah dan konstitusionalisme itu sendiri tidak semata menjadi nilai substantif yang dituliskan menjadi sebuah piagam konstitusi, tetapi proses-proses aktual perubahan konstitusi itu sendiri.

---

<sup>98</sup> ibid

<sup>99</sup> <http://hukumonline.com/berita/baca/lt4d3e9f0a4f902/kata-dapat-beriruang-pemerintah-abaikan-kewajiban> - konstitusi-Komersial vs Hak Memperoleh Pendidikan Selasa, 05 Oktober 2010 06:00

<sup>100</sup> Friedrich, C.J., *Man and His Government*, (New York: McGraw-Hill, 1963 : 217.

<sup>101</sup> <http://hukumonline.com/berita/baca/lt4d3e9f0a4f902/kata-dapat-beriruang-pemerintah-abaikan-kewajiban> - konstitusi-Komersial vs Hak Memperoleh Pendidikan Selasa, 05 Oktober 2010 06:00

Menurut Venter<sup>102</sup> mengutip pendapat Giovanni Sartori: Perubahan konstitusi hanyalah bagian dari pembuatan konstitusi. Sehingga pembuatan itu mencakup amandemen maupun revisi.

Menurut John P.Wheeler, Jr.<sup>103</sup> bahwa:

Membedakan antara amandemen konstitusi dengan revisi konstitusi. 'Amandemen' sebagai perubahan dalam lingkup terbatas, yang mencakup satu atau sejumlah terbatas aturan dalam sebuah konstitusi. Sedang 'revisi' berarti menimbang-nimbang keseluruhan atau sebagian besar konstitusi.

### 3. Kapan/Saat Pembuatan Konstitusi

Menurut Robert A. Goldwin dan Art Kaufman : pembuatan konstitusi hanya mungkin dilakukan pada 'momentum luar biasa' dalam sejarah suatu bangsa. Sedangkan Elster (Francois Venter) mengatakan: "idealnya, sebuah proses pembuatan konstitusi dilakukan dalam kondisi yang paling tenang dan tanpa gangguan". Frederic Carl Von Savigny (James A. Curry dkk,) menyatakan momentum semacam itu terjadi ketika sebuah bangsa telah 'sepenuhnya mencapai kematangan politik dan hukumnya'.<sup>104</sup>

Faktanya, hal tersebut di atas sulit, dan bahkan kerap terjadi pada masa-masa sulit dan penuh gejolak, yang menurut John Elster<sup>105</sup>: "pemicu pembuatan konstitusi adalah pada: Krisis sosial dan ekonomi, Revolusi, Runtuhnya rezim, Kekalahan dalam perang, Rekonstruksi pasca-perang, Pembentukan sebuah

---

<sup>102</sup> <http://hukumonline.com/berita/baca/lt4d3e9f0a4f902/kata-dapat-beriru-ang-pemerintah-abaikan-ke-waji-ban-konstitusi-Komersial-vs-Hak-Memperoleh-Pendidikan-Selasa,05-Oktober-2010-06:00>

<sup>103</sup> <http://hukumonline.com/berita/baca/lt4d3e9f0a4f902/kata-dapat-beriru-ang-pemerintah-abaikan-kewajiban-konstitusi-Komersial-vs-Hak-Memperoleh-Pendidikan-Selasa,05-Oktober-2010-06:00>

<sup>104</sup> <http://hukumonline.com/berita/baca/lt4d3e9f0a4f902/kata-dapat-beriru-ang-pemerintah-abaikan-Ke-wajiban-konstitusi-Komersial-vs-Hak-mem-peroleh-Pendidikan-Selasa,05-Oktober-2010-06:00>

<sup>105</sup> Ibid

negara baru, dan Kemerdekaan dari kekuasaan kolonial.” Lebih lanjut menurut John Elster Tujuh Gelombang pembuatan konstitusi yaitu:

Masa 1780-1791 ketika Amerika Serikat, Perancis, dan Polandia menulis Konstitusi adalah Masa Revolusi Eropa tahun 1848 adalah Setelah Perang Dunia Pertama adalah Saat Perang Dunia Kedua adalah Saat Proses Dekolonisasi dari Inggris dan Perancis tahun 1940-1960-an adalah Setelah runtuhnya kediktatoran Eropa pertengahan 1970-an adalah Ketika negara Komunis Eropa Timur dan Eropa Tengah menerapkan Konstitusi baru pasca runtuhnya imperium Soviet di akhir 1980-an.

Denny Indrayana<sup>106</sup> menambahkan :

gelombang kedelapan, yaitu 1990-an hingga awal abad 20, dimana Saunders dalam situs Universitas Wuerzburg menemukan lebih dari 60 konstitusi baru yang sudah diberlakukan dalam 2 dasa warsa terakhir. Dua puluh Enam konstitusi lainnya mengalami perubahan substansial, termasuk Afrika Selatan, Filipina, Nigeria, Thailand, dan Indonesia.

Pengaturan waktu pembuatan konstitusi perlu diperhatikan. Arato dalam John Elster<sup>107</sup> menyarankan : “Lembaga pembuat konstitusi harus bekerja dengan suatu tenggat waktu tertentu, sehingga tidak ada kelompok yang bisa menggunakan taktik mengulur waktu demi kepentingannya sendiri.” Sehingga lembaga itu bisa menata rencana kerjanya, sekaligus menekan lembaga untuk menyelesaikan tepat waktu. Thailand dengan 240 hari. Sedangkan Afrika selatan 2 tahun.

## **B. Tanggungjawab negara dalam pemenuhan hak pendidikan bagi setiap warga negara berdasarkan UUD 1945**

Salah satu yang menjadi penekanan utama dalam Pasal 31 UUD 1945 ini (baca fotenote nomor 5) hasil amandemen ke-4 yaitu makin

<sup>106</sup> [http://hukumonline.com/berita/baca/lt4d3e9f0a4f902/kata-dapat-beri\\_Ruang-pemerintah-abaikan-Kewajiban-konstitusi-Komersial-vs-Hak-mem-peroleh-Pendidikan-Selasa,05-Oktober-2010-06:00](http://hukumonline.com/berita/baca/lt4d3e9f0a4f902/kata-dapat-beri_Ruang-pemerintah-abaikan-Kewajiban-konstitusi-Komersial-vs-Hak-mem-peroleh-Pendidikan-Selasa,05-Oktober-2010-06:00)

<sup>107</sup> [http://hukumonline.com/berita/baca/lt4d3e9f0a4f902/kata-dapat-beri\\_Ruang-pemerintah-abaikan-Kewajiban-konstitusi-Komersial-vs-Hak-mem-peroleh-Pendidikan-Selasa,05-Oktober-2010-06:00](http://hukumonline.com/berita/baca/lt4d3e9f0a4f902/kata-dapat-beri_Ruang-pemerintah-abaikan-Kewajiban-konstitusi-Komersial-vs-Hak-mem-peroleh-Pendidikan-Selasa,05-Oktober-2010-06:00)

kuatnya peran/kewajiban negara yang diwakili oleh pemerintah dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa sebagai hak konstitusional bagi setiap warga negara Indonesia, yaitu:

(1) Pemerintah wajib membiayai pendidikan dasar. (2) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan Undang-Undang, (3) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari APBN serta dari APBD (propinsi, kota dan atau kabupaten) untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. (4) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

Karena itu negara, pemerintah, dan seluruh pemangku kepentingan terhadap pendidikan berkewajiban untuk mewujudkan kecerdasan kehidupan bangsa.

Kriteria negara demokrasi berdasarkan deklarasi Bangkok<sup>108</sup> yaitu

- *Supremacy of Law* (Hukum di atas segala hal)
- *Equality before the Law* (Persamaan di hadapan hukum)
- *Constitutional guarantee of Human Rights* (Jaminan konstitusional terhadap HAM)
- *Impartial Tribune* (Peradilan yang tidak memihak)
- *Civic education* (Pendidikan kewarganegaraan)

Berikut ini dikemukakan bagaimana tugas dan tanggung jawab menurut versi Kemendiknas<sup>109</sup>

---

<sup>108</sup> International Conference of Jurists, Bangkok, 1965)

<sup>109</sup> Wakil Menteri Pendidikan dan kebudayaan : paparan revisi persentase Dana Alokasi Khusus (DAK) Kemendikbud, 2011

Grafik 4: Tugas dan Tanggung Jawab Pendidikan



Sumber : Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2011

Tugas dan tanggung jawab dinas pendidikan dan kebudayaan provinsi

1. Melaksanakan supervisi dan monitoring serta penilaian terhadap pelaksanaan DAK di kabupaten/kota.
2. Melaporkan hasil supervisi dan monitoring kepada Direktur Jenderal Pendidikan Dasar, u.p. Direktur Pembinaan Sekolah Dasar, dan Direktur Pembinaan Sekolah Menengah Pertama

Tugas dan tanggung jawab pemerintah kabupaten/kota

1. Menganggarkan dana pendamping dalam APBD sekurang-kurangnya 10% (sepuluh persen) dari besaran alokasi DAK yang diterimanya, sesuai dengan Pasal 61 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan;
2. Menyediakan anggaran/dana biaya umum untuk kegiatan perencanaan, sosialisasi, pengawasan, dan biaya operasional lainnya, sesuai dengan kebutuhan;
3. Menetapkan nama-nama SD/SDLB dan SMP/SMPLB penerima DAK Bidang Pendidikan Tahun Anggaran 2010 dalam Surat Keputusan Bupati/Walikota dan salinannya disampaikan kepada Direktur Jenderal Pendidikan Dasar, u.p. Direktur Pembinaan Sekolah Dasar, dan Direktur Pembinaan Sekolah Menengah Pertama untuk SMP, serta Kepala Dinas Pendidikan Provinsi setempat;
4. Menandatangani surat perjanjian pemberian bantuan DAK Bidang Pendidikan Tahun Anggaran 2012 dengan kepala sekolah penerima DAK.
5. Bertanggung jawab terhadap pelaksanaan program DAK di tingkat Kabupaten/Kota<sup>110</sup>

<sup>110</sup> Ibid.

Tugas dan tanggung jawab dinas pendidikan dan kebudayaan provinsi tidak menyinggung sama sekali penyiapan dana pendidikan dari APBD propinsi sebagaimana amanah UUD 1945 pasal 31 ayat (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.

Tugas dan tanggung jawab dinas pendidikan kabupaten/kota<sup>111</sup> adalah :

1. Membentuk tim teknis untuk melakukan pendataan dan pemetaan kondisi prasarana sekolah dan sarana penunjang peningkatan mutu pendidikan di sekolah;
2. Untuk SD/SDLB atau: Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota membuat rencana alokasi jumlah SD/SDLB yang akan menerima DAK per kecamatan, selanjutnya melakukan seleksi sekolah-sekolah calon penerima sesuai dengan kriteria yang telah ditetapkan;
3. Mengusulkan nama-nama SD/SDLB atau SMP/SMPLB beserta alokasi dana bagi calon penerima DAK tahun 2012 kepada Bupati/Walikota, berdasarkan hasil pemetaan dan pendataan;
4. Mensosialisasikan pelaksanaan program DAK Bidang Pendidikan Tahun Anggaran 2012 kepada Kepala Sekolah dan Komite Sekolah penerima;
5. Melaksanakan monitoring dan evaluasi serta menyusun pelaporan kegiatan DAK dengan mengacu pada Surat Edaran Bersama Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Menteri Keuangan, dan Menteri Dalam Negeri Nomor 0239/M.PPN/11/2008, SE 1722/MK 07/2008, 900/3556/SJ Tanggal 21 November 2008 perihal Petunjuk Pelaksanaan Pemantauan Teknis Pelaksanaan dan Evaluasi Pemanfaatan Dana Alokasi Khusus (DAK);
6. Menggandakan Petunjuk Teknis Penggunaan DAK Bidang Pendidikan Tahun 2012 yang telah ditetapkan Mendikbud dan mendistribusikan kepada seluruh sekolah penerima DAK Bidang Pendidikan Tahun 2012;
7. Melaporkan penggunaan DAK Bidang Pendidikan untuk SD/SDLB atau SMP/SMPLB Tahun Anggaran 2012.

---

<sup>111</sup> ibid

Demikian pula halnya tugas dan tanggung jawab dinas pendidikan dan kebudayaan kabupaten dan kota tidak menyinggung sama sekali penyiapan dana pendidikan dari APBD propinsi sebagaimana amanah UUD 1945 pasal 31 ayat (4).

Tugas dan tanggung jawab dewan pendidikan kabupaten/kota<sup>112</sup> adalah

Dewan Pendidikan Kabupaten/Kota melakukan tugas dan fungsi sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan.

Dalam konteks kegiatan DAK Bidang Pendidikan Tahun Anggaran 2012, Dewan Pendidikan Kabupaten/Kota memiliki tugas dan tanggung jawab melakukan pengawasan dalam rangka transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan DAK Bidang Pendidikan di tingkat kabupaten/kota.

Tugas dan tanggung jawab satuan pendidikan

1. Bertanggung jawab terhadap pelaksanaan program Dana Alokasi Khusus di tingkat sekolah;
2. Menandatangani surat perjanjian pemberian bantuan DAK bidang pendidikan dengan Pejabat Pengelola Keuangan Daerah;
3. Membentuk panitia pelaksana program DAK di tingkat sekolah, terdiri dari unsur-unsur sekolah, komite sekolah dan masyarakat.
4. Sekolah menginventarisasikan barang yang diperoleh dari kegiatan DAK Bidang Pendidikan Tahun Anggaran 2012.
5. Melaporkan keadaan keuangan dan penggunaannya secara periodik kepada Bupati/Walikota u.p. Kepala Dinas Pendidikan.

Tugas dan tanggung jawab komite sekolah

Komite Sekolah melakukan tugas dan fungsi sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 66 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan. Dalam konteks DAK Bidang Pendidikan Tahun Anggaran 2012, Komite Sekolah memiliki tugas dan tanggung jawab melakukan pengawasan dalam rangka transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan DAK Bidang Pendidikan di tingkat sekolah.

Pembahasan tanggung jawab negara sebagai dasar penegakan hak konstitusi bagi setiap warga negara Indonesia mendapat pendidikan berdasarkan UUD 1945, bersinggungan dengan beberapa istilah yang harus

---

<sup>112</sup> ibid

dijelaskan terlebih dahulu, beberapa istilah tersebut adalah<sup>113</sup> : Pendidikan, Pendidikan nasional, Sistem pendidikan nasional, satuan pendidikan, pendidikan berbasis masyarakat, standar nasional pendidikan wajib belajar, kurikulum, akreditasi, sumber daya pendidikan, dewan pendidikan, warga negara, masyarakat, pemerintah, pemerintah daerah, dan menteri. Upaya mencerdaskan kehidupan bangsa senantiasa berlandaskan pada beberapa asas, salah satu diantara asas tersebut adalah asas tanggung jawab negara. Asas ini menjadikan negara sebagai titik sentral (negara mempunyai peran utama) dan acuan.

Kekuasaan negara berkaitan dengan tanggung jawab dan kewajiban. Dilihat dari segi perkembangan negara demokrasi, dua hal ini merupakan unsur dari kesatuan pengertian kekuasaan. Dewasa ini hampir tidak ada suatu kekuasaan yang tidak diikuti oleh tanggung jawab dan kewajiban. Sebab bila tidak, hal demikian mengarah kepada negara totaliter. Dengan demikian

---

<sup>113</sup> UU No 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Bab I Ketentuan Umum Pasal (1) yaitu : ayat (1) Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan prose pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara. ayat (2) Pendidikan nasional adalah pendidikan yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berakar pada nilai-nilai agama, kebudayaan nasional Indonesia dan tanggap terhadap tuntutan perubahan zaman. ayat (3) Sistem pendidikan nasional adalah keseluruhan komponen pendidikan yang saling terkait secara terpadu untuk mencapai tujuan pendidikan nasional. ayat (10) Satuan pendidikan adalah kelompok layanan pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan pada jalur formal, nonformal, dan informal pada setiap jenjang dan jenis pendidikan. ayat (16) Pendidikan berbasis masyarakat adalah penyelenggaraan pendidikan berdasarkan kekhasan agama, sosial, budaya, aspirasi, dan potensi masyarakat sebagai perwujudan pendidikan dari, oleh, dan untuk masyarakat. ayat (17) Standar nasional pendidikan adalah kriteria minimal tentang sistem pendidikan di seluruh wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia. ayat (18) Wajib belajar adalah program pendidikan minimal yang harus diikuti oleh Warga Negara Indonesia atas tanggung jawab Pemerintah dan Pemerintah Daerah. (19) Kurikulum adalah seperangkat rencana dan pengaturan mengenai tujuan, isi, dan bahan pelajaran serta cara yang digunakan sebagai pedoman penyelenggaraan kegiatan pembelajaran untuk mencapai tujuan pendidikan tertentu. ayat (22) Akreditasi adalah kegiatan penilaian kelayakan program dalam satuan pendidikan berdasarkan kriteria yang telah ditetapkan. ayat (23) Sumber daya pendidikan adalah segala sesuatu yang dipergunakan dalam penyelenggaraan pendidikan yang meliputi tenaga kependidikan, masyarakat, dana, sarana, dan prasarana. ayat (24) Dewan pendidikan adalah lembaga mandiri yang beranggotakan berbagai unsur masyarakat yang peduli pendidikan. ayat (26) Warga negara adalah Warga Negara Indonesia baik yang tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia maupun di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. ayat (27) Masyarakat adalah kelompok Warga Negara Indonesia nonpemerintah yang mempunyai perhatian dan peranan dalam bidang pendidikan. ayat (28) Pemerintah adalah Pemerintah Pusat. ayat (29) Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Propinsi, Pemerintah Kabupaten, atau Pemerintah Kota. ayat (30) Menteri adalah menteri yang bertanggung jawab dalam bidang pendidikan nasional.

kekuasaan akan diikuti kemudian, baik dengan kewajiban maupun tanggung jawab, karena keduanya memiliki hubungan konsekuensi. Dalam demokrasi, kemampuan manajemen pemerintahan biasanya diukur oleh dua hal: kemampuan mengelola dukungan politik bagi pemerintahan dan kemampuan mengelola kebijakan hingga dirasakan oleh orang banyak.

Asas tanggung jawab negara memuat tiga hal yaitu *pertama* negara menjamin bahwa terpenuhinya hak konstitusi pendidikan bagi setiap warga negara untuk mewujudkan kecerdasan kehidupan bangsa. *Kedua* negara mencegah dilakukannya segala bentuk kegiatan dalam wilayah yurisdiksinya yang menimbulkan rintangan atau bahkan yang mengarah pada gagalnya terlaksana sistem pendidikan nasional. *Ketiga* melindungi negara terhadap dampak kegiatan negatif pelaksanaan pendidikan formal, nonformal, dan informal yang terlaksana diwilayah dan luar wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKR).

Hukum internasional tentang tanggung jawab negara adalah hukum internasional yang bersumber pada hukum kebiasaan internasional. Ia berkembang melalui praktik negara-negara dan putusan-putusan pengadilan internasional sesuai dengan ketentuan Pasal 38 Ayat (1) Statuta Mahkamah Internasional (*International Court of Justice*). Praktik demikian akan semakin memperkuat kedudukan hukum kebiasaan internasional (yang mengatur tentang pertanggungjawaban negara) sebagai sumber primer hukum internasional.

Karl Zemanek menjelaskan bahwa

yang mendasari munculnya tanggung jawab negara pada hakikatnya adalah pelanggaran terhadap hak subjektif negara lain, pelanggaran terhadap norma hukum internasional merupakan *Jus Cogens* dan tindakan-tindakan yang berkualifikasi sebagai kejahatan internasional (misalnya: tindakan agresi, perbudakan, genosida, apartheid, kolonialisme, pencemaran lapisan atmosfer dan laut secara besar-besaran)<sup>114</sup>.

Sementara itu F. Sungeng Istanto mengartikan tanggung jawab negara sebagai: "...kewajiban memberikan jawaban yang merupakan perhitungan atas suatu hal yang terjadi dan kewajiban untuk memberikan pemulihan atas kerugian yang mungkin ditimbulkannya."<sup>115</sup>

Sedangkan perbuatan suatu negara yang tidak dianggap pelanggaran kewajiban internasional jika perbuatan itu terjadi sebelum terikatnya suatu negara oleh suatu kewajiban internasional. Hal ini sudah merupakan asas hukum internasional yang berlaku umum yaitu bahwa suatu perbuatan harus dinilai menurut hukum yang berlaku pada saat perbuatan itu terjadi, bukan ketika terjadinya sengketa akibat perbuatan itu (yang bisa saja baru terjadi bertahun-tahun setelah perbuatan itu).<sup>116</sup>

Secara historis prinsip tanggung jawab negara memiliki kaitan erat dengan HAM. HAM yang dewasa ini telah diatur dalam hukum HAM internasional, pada awalnya dikembangkan melalui prinsip tanggung jawab negara atas perlakuan terhadap orang asing (*state responsibility for the treatment of aliens*).<sup>117</sup> Dalam konteks penegakkan HAM, negara juga merupakan pengemban subjek hukum

---

<sup>114</sup> Rhona K.M. Smith, Christian Ranheim, dkk., *Hukum Hak Asasi Manusia*, (Yogyakarta: PUSHAM UII, 2008), hlm. 75

<sup>115</sup> F. Sugeng Istanto, *Hukum Internasional*, (Yogyakarta: Atma Jaya Yogyakarta, 1998), hlm. 77

<sup>116</sup> I Dewa Gede Palguna, *Tanggung Jawab Individu dan Negara Menurut Hukum Internasional*, makalah penataran hukum humaniter internasional dan hak asasi manusia bagi perwira kostrad, bertempat di Markas Komando Cadangan Strategis Angkatan Darat (KOSTRAD), Jakarta, 21 Oktober 2008, hlm.7

<sup>117</sup> Rhona K.M. Smith, Christian Ranheim, dkk., *Op. Cit.*, hlm. 81

utama. Negara diberikan kewajiban melalui deklarasi dan kovenan-kovenan Internasional tentang HAM sebagai entitas utama yang bertanggung jawab secara penuh untuk melindungi, menegakkan, dan memajukan HAM.

Tanggung jawab negara dalam penegakan hak konstitusi bagi setiap warga negaranya tidak dapat ditunda-tunda termasuk jika dilihat dari aspek hukum internasional. Subjek hukum internasional yaitu Negara, Tahta Suci (Vatican), Palang Merah Internasional, organisasi internasional, orang perorangan (individu), dan pihak dalam sengketa (*belligerent*). Namun dari 5 subjek hukum internasional tersebut, negara merupakan pelaku utama dalam hukum internasional, dalam pengertian bahwa hukum internasional mengatur hak-hak dan kewajiban yang diimban oleh suatu negara yang berasal dari ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam perjanjian internasional. Tanggung jawab negara dalam penegakan hak konstitusi bagi setiap warga negaranya merupakan suatu prinsip fundamental dalam hukum internasional yang bersumber dari tanggung jawab negara tersebut dapat terlihat dalam UDHR 1948, *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) 1966, dan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR) 1966<sup>118</sup>. Dalam mukaddimah UDHR 1948 menegaskan bahwa:

*As a common standard of achievement for all peoples and all nations, to the end that every individual and every organ of society, keeping this Declaration constantly in mind, shall strive by teaching and education to promote respect for these rights and freedoms and by progressive measures, national and international, to secure their universal and effective recognition and observance, both among the peoples of Member States themselves and among the peoples of territories under their jurisdiction.* (Sebagai satu standar umum keberhasilan untuk semua

---

<sup>118</sup> Wiranto, *Konsistensi Penegakan HAM di Indonesia*, <http://els.bappenas.go.id>., diakses terakhir pada tanggal 15 September 2011.

bangsa dan semua negara, dengan tujuan agar setiap orang dan setiap badan dalam masyarakat dengan senantiasa mengingat pernyataan ini, akan berusaha dengan jalan mengajar dan mendidik untuk menggalakkan penghargaan terhadap hak-hak dan kebebasan-kebebasan tersebut, dan dengan jalan tindakan-tindakan progresif yang bersifat nasional maupun internasional, menjamin pengakuan dan penghormatannya secara universal dan efektif, baik oleh bangsa-bangsa dari negara-negara anggota sendiri maupun oleh bangsa-bangsa dari daerah-daerah yang berada di bawah kekuasaan hukum mereka).

Sesuai dengan Mukaddimah UDHR 1948 di atas, maka terlihat jelas bahwa penegakan hak konstitusi pendidikan sebagai bagian dari HAM (hak asasi manusia) adalah tugas dari semua bangsa dan negara, yang sama sekali bukan dimaksudkan untuk menciptakan kondisi yang sangat ideal bagi seluruh bangsa, melainkan menjadi standar umum yang mungkin dicapai oleh seluruh manusia dan seluruh negara di dunia. Dalam mukaddimah ICCPR 1966 menegaskan tentang tanggung jawab negara dalam penegakan hak-hak sipil dan politik adalah sebagai berikut:

*Recognizing that, in accordance with the Universal Declaration of Human Rights, the ideal of free human beings enjoying civil and political freedom and freedom from fear and want can only be achieved if conditions are created whereby everyone may enjoy his civil and political rights, as well as his economic, social and cultural rights* (Mengakui bahwa, berdasarkan Piagam Perserikatan Bangsa-bangsa negara-negara wajib untuk memajukan penghormatan universal dan pentaatan atas hak asasi dan kebebasan manusia).

Sedangkan pada pasal 2 (1) ICCPR 1966 menegaskan bahwa Tanggung jawab perlindungan dan pemenuhan atas semua hak dan kebebasan yang dijanjikan di dalam Kovenan ini adalah di pundak negara, khususnya yang menjadi Negara Pihak ICCPR. negara-negara pihak diwajibkan untuk “menghormati dan menjamin hak-hak yang diakui dalam Kovenan ini, yang

diperuntukkan bagi semua individu yang berada di dalam wilayah dan tunduk pada yurisdiksinya” tanpa diskriminasi macam apapun.

Kalau hak dan kebebasan yang terdapat di dalam Kovenan ini belum dijamin dalam yurisdiksi suatu negara, maka negara tersebut diharuskan untuk mengambil tindakan legislatif atau tindakan lainnya yang perlu guna mengefektifkan perlindungan hak-hak itu (Pasal 2 (2)). Perlu diketahui, tanggung jawab negara dalam konteks memenuhi kewajiban yang terbit dari ICCPR ini, adalah bersifat mutlak dan harus segera dijalankan (*immediately*).

ICCPR pada dasarnya memuat ketentuan mengenai pembatasan penggunaan kewenangan oleh aparat represif negara, khususnya aparat represif negara yang menjadi negara-negara Pihak ICCPR. Makanya hak-hak yang terhimpun di dalamnya juga sering disebut sebagai hak-hak negatif (*negative rights*). Artinya, hak-hak dan kebebasan yang dijamin di dalamnya akan dapat terpenuhi apabila peran negara terbatas atau terlihat minus. Tetapi apabila negara berperan intervensionis, tak bisa dielakkan hak-hak dan kebebasan yang diatur di dalamnya akan dilanggar oleh negara.

Sedangkan dalam ICESCR 1966 juga memberikan tanggung jawab negara tentang penegakan Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya dalam Mukaddimah, yang menegaskan bahwa:

*the obligation of States under the Charter of the United Nations to promote universal respect for, and observance of, human rights and freedoms* (Kewajiban negara-negara dalam Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk memajukan penghormatan dan pentaatan secara universal pada hak-hak asasi manusia dan kebebasan).

Tanggung jawab negara dalam ICESCR 1966 ini berbeda dengan dari tanggung jawab negara pada ICCPR 1966. Pada ICESCR 1966 justru menuntut peran maksimal negara dalam penegakan HAM. Negara justru melanggar hak-hak yang dijamin di dalamnya apabila negara tidak berperan secara aktif atau menunjukkan peran yang minus. ICESCR karena itu sering juga disebut sebagai hak-hak positif (*positive rights*). Tanggung jawab negara dalam konteks memenuhi kewajiban yang terbit dari ICESCR, yaitu tidak harus segera dijalankan pemenuhannya, tetapi bisa dilakukan secara bertahap (*progressive realization*).

Berdasarkan pada Mukaddimah UDHR 1948, ICCPR 1966, dan ICESCR 1966 di atas, maka dapatlah diketahui bahwa HAM adalah bagian dari tanggung jawab negara pihak yang harus ditegakkan secara universal. Dengan demikian semua ketentuan dalam deklarasi dan kovenan-kovenan tersebut harus dipatuhi oleh negara-negara pihak, termasuk Indonesia sebagai salah satu pihak yang telah meratifikasi ICCPR 1966 dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005, dan ICESCR 1966 dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005. Karena mengingat bahwa meratifikasikan kedua kovenan ini, bukan saja menyebabkan Indonesia terikat secara hukum, akan tetapi juga merupakan sumbangan terhadap perjuangan hak-hak asasi manusia di dunia.

Terpenuhinya unsur konstitutif (adanya : penduduk yang tetap; wilayah tertentu; pemerintahan; kedaulatan/kemampuan untuk melakukan hubungan dengan negara-negara lain), maka suatu negara dapat melakukan perbuatan hukum sesuai dengan hak dan kewajiban yang diembannya. Pada dasarnya,

suatu negara dapat bertanggung jawab bilamana suatu perbuatan atau kelalaian yang dapat dipertautkan kepadanya melahirkan pelanggaran terhadap suatu kewajiban internasional, baik yang lahir dari suatu perjanjian internasional maupun dari sumber hukum internasional lainnya. Tanggung jawab negara merupakan suatu prinsip fundamental dalam hukum internasional yang bersumber dari doktrin kedaulatan dan persamaan hak antar negara.

Dalam sistem pemerintahan modern, kekuasaan yang tidak diikuti oleh tanggung jawab penguasanya sudah ditinggalkan berhubung aspek pengendalian yang datang dari pihak masyarakat sudah demikian besar. Demikian juga tidak terkecuali pada aspek penegakan hak konstitusi pendidikan bagi setiap warga negara. Asas tanggung jawab negara (*state responsibility*) penegakan hak konstitusi pendidikan bagi setiap warga negara termasuk pula dengan mengkaitkan paradigma yang melibatkan peran serta masyarakat (*community based management*) tersebut. Karena itu, tanggung jawab negara dapat dikaitkan dengan tugas-tugas dan fungsi semua aparat dalam menjalankan pemerintahan yang baik (*good governance*).

Prinsip *good governance*, merupakan paradigma baru di sektor kehidupan, mulai dari politik, ekonomi, hukum dan sosial. Bilamana selama ini dianut paradigma klasik bahwa pemerintahlah yang mengatur, menjalankan, menentukan dan memutuskan dengan apa yang disebut *government is to govern*, akan tetapi sekarang telah bergeser kepada paradigma baru, yakni pemerintahlah yang melayani rakyatnya (*government is to serve the people*).

Paradigma ini menimbulkan konsekuensi lebih jauh dimana pemerintah dari peran penguasa menjadi peran pelayan masyarakat di suatu negara.

*Good governance* hanya bisa dicapai apabila pemerintah dalam melaksanakan tugasnya berpedoman kepada konsep *rule of law*, yang mempunyai lima karakteristik menurut Sudi Fahmi<sup>119</sup> sebagai berikut:

1. pemerintah melaksanakan kewenangannya berdasarkan supremasi hukum;
2. pemerintah menjamin kepastian hukum;
3. pemerintah harus menciptakan hukum yang responsif yang mampu menyerap aspirasi masyarakat;
4. pemerintah harus melaksanakan hukum secara konsisten dan *non diskriminatif* melalui penciptaan mekanisme menjalankan sanksi;
5. pemerintah harus menciptakan dan menjamin terlaksananya independen peradilan.

Kekuasaan negara yang luas sesuai dengan asas konstitusional, tentu pula merefleksikan adanya tanggung jawab yang sangat besar pula.<sup>120</sup> Mac Iver mengemukakan tiga tugas pemerintah dengan menggolongkannya menjadi : (1) *cultural function*; (2) *general welfare function*; (3) *economic control function*.<sup>121</sup> Tugas pemerintah bergantung kepada tugas dan tujuan masing-masing negara. Perkembangan negara di dunia memperlihatkan gerak menuju bentuk negara kesejahteraan (*welfare state*).

Menurut Lukmanul Hakim<sup>122</sup> bahwa empat unsur dan karakteristik dari negara hukum kesejahteraan, yaitu:

1. Hukum dasar memberikan perlindungan sosial secara khusus yang menjadi sumber hukum dari semua hukum dari semua peraturan

---

<sup>119</sup> Sudi Fahmi, Asas Tanggung Jawab Negara Sebagai Dasar Pelaksanaan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. (Jurnal Hukum No. 2 Vol. 18 April 2011: 212 – 228) Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning Jalan Yos Sudarso Km. 8 Pekanbaru.

<sup>120</sup> Mas Achmad Santosa, *Good Governance & Hukum Lingkungan*, Indonesian Centre For Environmental Law, Jakarta, 2001, hlm.123

<sup>121</sup> Ateng Syarifudin, *Memantapkan Pemerintahan Yang Bersih Kuat dan Berwibawa*, Tarsito, Bandung, 1982, hlm. 15

<sup>122</sup> Lukmanul Hakim, *Kedudukan Hukum Komisi Negara di Indonesia; Eksistensi Komisi-komisi Negara (State Auxiliary Agency) Sebagai Organ Negara yang Mandiri Dalam Sistem Ketatanegaraan*, Program Pasca Sarjana Universitas Brawijaya Malang, Puskasi Universitas Widyagama malang dan Setara Press (Kelompok Penerbit Intrans), Malang, 2010, hlm. 48.

perundang-undangan dalam urusan sosial; 2. Kewajibkan pemerintah untuk mengadakan segala kebutuhan rakyat dalam berbagai hak yang benar-benar nyata sesuai dengan cita-cita dalam undang-undang dasar; 3. Undang-undang harus memacu atau membangkitkan pengadaan jaminan sosial yang baru untuk mendorong hak-hak rakyat; 4. Dalam berbagai hak yang tidak bertentangan dengan undang-undang dasar terlebih dahulu harus dikonsultasikan dengan parlemen.

Friedmann<sup>123</sup> mengemukakan empat fungsi negara, yaitu:

1. sebagai provider, negara bertanggung jawab dan menjamin suatu standar minimum kehidupan secara keseluruhan dan memberikan jaminan sosial lainnya;
2. sebagai regulator, negara mengadakan aturan kehidupan bernegara;
3. sebagai entrepreneur, negara menjalankan sektor ekonomi melalui badan usaha milik negara/ daerah dan menciptakan suasana yang kondusif untuk berkembangnya bidang-bidang usaha;
4. sebagai umpire, negara menetapkan standar-standar yang adil bagi pihak yang bergerak di sektor ekonomi, terutama antara sektor negara dan sektor swasta atau antar bidang-bidang usaha-usaha tertentu.

Tujuan negara Indonesia, sebagaimana tercantum dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945, adalah: "...Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial..." Dengan demikian dapat disimpulkan tugas pokok negara Indonesia sebagai negara hukum kesejahteraan adalah tidak jauh berbeda dengan negara kesejahteraan pada umumnya. Untuk mencapai tujuan negara sebagai organisasi kekuasaan, pemerintah menempati kedudukan yang istimewa. Hal ini di sebabkan pemerintah diatur oleh hukum khusus yaitu hukum administrasi sebagai instrumen pemerintah untuk secara aktif turut

---

<sup>123</sup> *Ibid.*, hlm. 49-50.

campur dalam kehidupan bersama masyarakat sekaligus hukum yang memberikan perlindungan kepada anggota kehidupan bersama itu.

Bila mendasarkan aspek kewajiban yang berlandaskan dan berumber dari instrumen hukum yang kuat dan jelas yakni UUD 1945 dan UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, maka pada dasarnya negara pun melalui pemerintah harus bertanggung jawab pula secara yuridis atas semua hal yang menjadi objek penguasaannya. asas tanggung jawab negara sebagai dasar pelaksanaan penegakan hak konstitusi pendidikan bagi setiap warga negara dilaksanakan melalui penegakan hukum sistem pendidikan nasional, yaitu penegakan hukum administrasi, perdata dan pidana. Di antara ketiga bentuk penegakan hukum yang tersedia, penegakan hukum administrasi dianggap sebagai upaya penegakan hukum terpenting. Hal ini karena penegakan hukum administrasi lebih ditujukan kepada upaya mewujudkan terlaksananya sistem pendidikan nasional. Di samping itu, penegakan hukum administrasi juga bertujuan untuk menghukum pelaku pelanggaran perdata dan pidana.

### **C. Sistem pendidikan yang dapat menjadikan warga negara Indonesia mampu berkompetisi**

Sistem pendidikan yang dapat menjadikan warga negara Indonesia mampu berkompetisi dalam pengertian memenuhi standar kompetensi untuk dapat berkompetisi tanpa kehilangan jati diri. Standar kompetensi baik nasional maupun internasional.

Pendidikan yang bermutu, beradab, dan yang dapat memanusiakan manusia dapat dicapai jika memperhatikan prinsip pendidikan sepanjang hayat (*long life education*) dan empat pilar (sendi) pendidikan. Empat pilar (sendi) pendidikan yang dimaksud<sup>124</sup> yakni (1) *learning to know* (belajar untuk mengetahui), (2) *learning to do* (belajar dengan berbuat), (3) *learning to be* (belajar menjadi seseorang), dan (4) *learning to live together with to live others* (belajar hidup bersama) dalam pelaksanaannya. Sebab, dengan mengaktualisasikan empat pilar dan prinsip-prinsip pendidikan sepanjang hayat maka proses pendidikan akan mendapatkan perolehan berupa pengetahuan (*cognitif*), keterampilan (*psicomotor*) dan penanaman sikap diri manusia atau karakter kebangsaan (*afektif*) secara berkualitas yang berguna bagi kehidupannya.

Pemerintah mewakili negara berkewajiban secara berkelanjutan mengupayakan terwujudnya pendidikan berkualitas. Upaya itu, salah satunya dilakukan melalui kajian analitis-kritis dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dalam mengawal dan menjawab perkembangan pendidikan nasional di masa depan. Pemerintah Indonesia<sup>125</sup> dalam upaya menjawab tantangan tersebut telah menetapkan :

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas) dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemerintahan Daerah) sehingga pengelolaan dan penyelenggaraan sistem pendidikan nasional yang berbentuk desentralisasi dapat diwujudkan bersama-sama antara pemerintah pusat dan daerah secara harmonis dan berkeadilan yang

---

<sup>124</sup> Badan Penelitian dan Pengembangan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2011 : 1

<sup>125</sup> Ibid

bermanfaat untuk seluruh bangsa Indonesia dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Pendidikan adalah satu kata yang sudah sangat banyak kita dengar sehari-hari bahkan menjadi realita kehidupan sekaligus juga yang tidak habis persoalannya. Dalam konsep yang diatur dalam pembukaan konstitusi negara yaitu UUD 1945 (Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945) bahwa salah satu tujuan negara yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa, artinya untuk mencerdaskan bangsa yang nantinya mengarah kepada mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dibutuhkan suatu pendidikan yang berkualitas dan dapat di implementasikan untuk menyelesaikan permasalahan kongkret dalam kehidupan.

Pendidikan dalam teorinya adalah untuk memanusiakan manusia seperti yang dikatakan Paulo Freire pakar pendidikan dari Brazil, bahwa : Pendidikan juga sebagai alat mobilitas vertikal ke atas dalam golongan sosial. Pendidikan tidak hanya dimaknai sebagai usaha untuk mengentaskan kebodohan yang ada dalam pikiran manusia akan tetapi lebih jauh lagi dia mengangkat derajat seorang manusia untuk kedepannya dia dapat hidup layak dan berkecukupan dari apa yang telah dia pelajari di sekolah.

Bangsa Indonesia menempatkan pendidikan dalam derajat keseriusan yang tinggi terbukti ketika membuat satu rumusan pasal khusus tentang pendidikan dalam konstitusinya yaitu dalam Pasal 31 yang didalamnya terdapat lima ayat mengatur mulai dari hak warga negara mendapatkan pendidikan sampai kewajiban pemerintah untuk memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi, dalam pasal sebelumnya yaitu dalam UUD 1945 Pasal 28 C ayat (1)

mengatur setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapatkan pendidikan.

Betapa pentingnya pendidikan untuk diberikan kepada setiap warga negara sehingga diberikan ruang tersendiri dalam konstitusi negara kita, ini menjadi berbanding terbalik ketika melihat realitas yang terjadi. Fakta-fakta berikut ini setidaknya bisa menjadi bukti.

Menurut catatan Unesco PBB di tahun 2006, Kualitas pendidikan Indonesia hanya menempati urutan ke 117 dari 175 negara di dunia. Bandingkan dengan Malaysia yang menempati urutan ke 58, padahal Malaysia pada awal kemerdekaan berguru ke Indonesia. Sementara Indeks Pembangunan Manusia (HDI) berada di posisi 111 dari 117 negara di dunia. Pernah juga dimuat dalam media massa, dosen-dosen Indonesia yang sangat sedikit melahirkan penelitian-penelitian ilmiah. World University Ranking dalam survei 2004-2007, menunjukkan beberapa perguruan tinggi terkemuka berada diperingkat bawah 500 perguruan tinggi di Dunia. Kampus sekelas UGM menempati peringkat 360, ITB peringkat 371 dan UI di urutan 395.

#### 1. Pendidikan Adalah Hak Setiap Warga Negara

Konstitusi negara Indonesia yang biasa disebut dengan UUD 1945 telah diamandemen sebanyak empat kali yang didalamnya terdapat perubahan-perubahan mulai dari pergeseran kekuasaan *eksekutif heavy* menuju *legislatif heavy* sampai pada tataran hak-hak warga negara yang dilindungi oleh negara. Konstitusi NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia) didalamnya terdapat suatu cita-cita atau tujuan bersama yang diidealkan yaitu mewujudkan keadilan

sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, artinya tujuan dibuatnya suatu konstitusi adalah untuk menjamin terciptanya tujuan yang dirumuskan oleh kesepakatan bersama dan sebagai hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara.

Salah satu tujuan dari negara ini berdiri adalah mencerdaskan kehidupan bangsa dalam arti bahwa negara mempunyai kewajiban untuk membuat seluruh rakyat yang berada dalam negara Indonesia cerdas dan mempunyai pengetahuan yang maju yang nantinya untuk mencapai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Indikator suatu negara maju salah satunya adalah pendidikan dimana majunya ekonomi, pengaturan kesejahteraan serta berkembangnya ilmu pengetahuan dan teknologi berasal dari pendidikan yang didapatkan oleh warga negaranya. Indonesia sebagai negara yang bercita-cita untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia juga mempunyai tujuan yang ada dalam pembukaan konstitusinya yaitu UUD 1945 Amandemen IV yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa, maka dari itu menjadi penting untuk melihat pemenuhan yang diberikan oleh negara melalui pemerintah dan pemerintah daerah kepada warga negara dalam peraturan perundang-undangan untuk mendapatkan haknya yaitu mengenyam pendidikan.

Pendidikan dalam UU No. 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional dimaknai sebagai usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan,

pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara.

Permasalahan pendidikan di Indonesia tidak hanya permasalahan yang bersifat parsial tapi lebih kepada permasalahan yang bersifat sistem atau keseluruhan, kenapa disebut sistem karena terkait mulai dari input, proses dan output terjadi permasalahan, seperti terkait proses masuknya siswa atau mahasiswa untuk mengenyam pendidikan, proses yang ada dalam pembelajaran terkait dengan kurikulum yang berganti-ganti, lalu terakhir terkait output yaitu lulusan dari institusi pendidikan tersebut. Dalam penjabarannya bisa dirangkum menjadi tiga yaitu apakah pendidikan di Indonesia tidak ilmiah, demokratis dan mengabdikan kepada rakyat.

Permasalahan yang *pertama* adalah pendidikan hari ini diduga kurang ilmiah, suatu karya atau pandangan dikatakan ilmiah jika mempunyai standar baku yang disepakati yaitu objektif, sistematis, metodologis, dan universal atau dapat diterima secara umum, terakhir yaitu dapat dipraktikkan dan tahan uji. Pendidikan hari ini dapat dikatakan terindikasi kurang ilmiah karena pada realitasnya banyaknya pengangguran yang tidak terserap kerja, bahkan angka pengangguran terbuka di Indonesia per Agustus 2008 mencapai 9,39 juta jiwa atau 8,39 persen dari total angkatan kerja. Angka pengangguran turun dibandingkan posisi Februari 2008 sebesar 9,43 juta jiwa (8,46 persen). Badan Pusat Statistik melakukan survei tenaga kerja setiap Februari dan Agustus setiap tahunnya. Sesuai survei, Deputi Bidang Statistik Sosial BPS Arizal

Ahnaf,<sup>126</sup> menjelaskan bahwa permasalahan terkait dengan pendidikan di Indonesia yaitu:

- (1) Pengangguran terbuka didominasi lulusan Sekolah Menengah Kejuruan sebesar 17,26 persen dari jumlah penganggur. Kemudian disusul lulusan Sekolah Menengah Atas (14,31 persen), lulusan universitas 12,59 persen, diploma 11,21 persen, baru lulusan SMP 9,39 persen dan SD ke bawah 4,57 persen, artinya walaupun ini bukan menjadi titik tolak persoalan utama setidaknya memperlihatkan bahwa pendidikan di Indonesia tidak dapat dipraktikkan dalam rangka mencari penghasilan. Lalu terkait permasalahan berikutnya bahwa kenapa pendidikan di Indonesia tidak ilmiah bahwa hari ini setiap tahunnya lulusan baik dari S1, S2, dan S3 ribuan di seluruh nusantara akan tetapi persoalan-persoalan yang ada tidak pernah diselesaikan, dilihat dari segi kualitas bisa dilihat dari data yang dikeluarkan oleh World Ranking University di kawasan asia tenggara dari 100 universitas UGM menempati urutan ke-7 dan UI menempati urutan ke-15, sedangkan peringkat pertama diduduki oleh National University of Singapore universitas terbaik di asia tenggara..
- (2) Permasalahan yang kedua terkait pendidikan Indonesia yaitu tidak demokratis, dalam substansinya pendidikan demokratis terdapat aspek-aspek partisipasi, kesetaraan dan keadilan. dalam masalah partisipasi hari ini kita lihat realita yang nyata bahwa biaya pendidikan semakin tinggi jenjang pendidikannya semakin banyak biaya yang harus dikeluarkan untuk mencapainya, artinya akan semakin sulit partisipasi peran masyarakat untuk menyekolahkan anaknya, sebagai contoh kita ambil di Banyumas, Upah Minimum Regional (UMR) yang ditetapkan oleh gubernur Jawa Tengah pada tahun ini untuk buruh adalah sebesar Rp. 612.500,-. Jika dilihat secara sederhana untuk masuk ke Unsoed yang harganya bervariasi dari Rp1.000.000-Rp.100.000.000,- apakah menjadi mungkin dia dapat menyekolahkan anaknya ditambah lagi sumbangan-sumbangan lain seperti biaya praktikum sebesar Rp350.000,- seperti yang ada di Teknik Pertanian Unsoed.

Tidak dapat dipungkiri bahwa untuk mendapatkan suatu pendidikan yang berkualitas dibutuhkan biaya yang tidak sedikit atau mahal, akan tetapi pemerintahlah yang wajib untuk membiayainya untuk memenuhi hak warga negaranya seperti yang sudah penulis sebutkan di awal. kesetaraan terkait

---

<sup>126</sup> [http://:bpps\\_data](http://:bpps_data), Senin, 5/1-2011

adanya suatu mekanisme dimana peserta didik dapat ditempatkan setara dalam proses pendidikan yaitu tidak adanya pendiskriminasian antara yang tidak berpunya dan yang berpunya serta yang bodoh dan pintar.

Terkait dengan keadilan, ini menjadi landasan penting bahwa kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan baik dari pemerintah maupun institusi pendidikan haruslah memihak bagi unsur mayoritas yaitu peserta didik dan rakyat untuk merasakan nikmatnya mengenyam pendidikan, jika dilihat dari bentuk negara kita yaitu negara hukum, artinya hukum menjadi landasan dan pelindung bagi rakyat tidak terkecuali untuk menjalankan setiap aktivitasnya sebagai warga negara. Dapat lihat dari adanya peraturan-peraturan mengenai pendidikan yang banyak menuai kontroversi seperti UU No.20 Tahun 2003 tentang Pendidikan nasional yang didalamnya dalam Bab XIII tentang tanggung jawab pendanaan pendidikan dalam pasal 46 ayat 1 disebutkan bahwa pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat, paradoks dengan UUD 1945 BAB XIII, Pendidikan dan Kebudayaan amandemen ketiga, Pasal 31 ayat (4)<sup>127</sup> jo. UU No.20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional dalam pasal 49 ayat (1)<sup>128</sup>. ini artinya membuka peluang negara untuk memberikan porsi yang lebih kecil dalam pembiayaan pendidikan dibandingkan masyarakat. Terkait kontroversi lainnya yaitu Perpres no. 77 tahun 2007 tentang bidang usaha terbuka dan

---

<sup>127</sup> UUD 1945 BAB XIII, Pendidikan dan Kebudayaan amandemen ketiga, Pasal 31 ayat (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional

<sup>128</sup> UU No.20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional dalam pasal 49 ayat (1) menyebutkan bahwa dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

tertutup untuk investasi, pendidikan diberikan tempat pada bidang usaha yang terbuka untuk investasi, artinya dapat dikatakan pendidikan adalah salah satu bidang usaha yang dapat diberikan suntikan dana untuk nantinya didapatkan suatu keuntungan didalamnya.

Pendidikan seperti kita ketahui bersama adalah upaya secara sadar dan terencana untuk meningkatkan kemampuan secara intelektual ataupun pandangan hidup yang nantinya akan digunakan untuk memperbaiki tingkat penghidupan pribadi, keluarga dan masyarakat, artinya pendidikan mempunyai peranan sebagai alat mobilitas vertikal manusia dan juga untuk memanusiakan manusia. Negara khususnya yaitu Indonesia mempunyai tanggung jawab untuk membiayai atau berperan dalam hal mengatur tentang segala hal yang berkaitan dengan pendidikan mulai dari masalah kurikulum sampai permasalahan pembiayaan terhadap operasional lembaga pendidikan (negeri dan swasta) sehingga setiap warga negara terpenuhi hak konstitusi pendidikannya dalam memenuhi tujuan negara untuk mencerdaskan kehidupan bangsa dan tercapainya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Peraturan-peraturan mengenai pendidikan diatur mulai dari UUD 1945 yang dimuat dalam satu bab tersendiri yaitu Bab XIII tentang Pendidikan dan Kebudayaan lalu UU No. 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional, terkait tentang status lembaga pendidikan yaitu UU No.39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.

Menurut A.V. Dicey<sup>129</sup> bahwa :

---

<sup>129</sup> A.V. Dicey, 1971 *Introduction to The Study of the Law of The Constitution, English Language Book, Society and Macmillan Ltd, London, 1971 : xxviii*

*How should a study of the text of the law of the constitution be approached at the present day? Three methods are possible:*

- (i) to accept Dicey's principle, and more particularly the sovereignty of parlemen and the rule of law, as portraying only the priod of which he wrote.*
- (ii) to regard these principles critically and in the light of future events to admit that they where only partially true of the nineteenth century and certainly.*
- (iii) Inaplicable to-day to accept these principles, suplemented if need be by later developments, and to show how they can be fitted in to modrn public law.*

Asvi Warman Adam<sup>130</sup>, telah mengajak kita kembali merenungkan situasi bangsa ini, dengan mengetengahkan dua fakta: miskinnya kebanyakan orang Indonesia dan mahalny biaya pendidikan di negeri ini. Ia menulis ulang kisah Haryanto (12 tahun) yaitu :

Pelajar kelas VI SD di Kabupaten Garut, yang nekad gantung diri karena tidak mampu membayar Rp 2.500 untuk kegiatan ekstrakurikuler. Anak ini malu karena ibunya tak ada uang untuk membayar kegiatan membuat sulaman burung disekolahnya. Sehari-hari, sang Ayah, bermata pencaharian buruh pikul di Pasar Garut, hanya memperoleh pendapatan Rp 20.000 sehari

Setidaknya ada 2 upaya pencegahan agar tragedi tersebut tidak terjadi: Pertama, peristiwa tragis semacam kasus Haryanto, dapat dipecahkan antara lain dengan kemauan Negara untuk memproteksi setiap warga negaranya. Lingkaran setan di bidang pendidikan seperti yang dikemukakan Asvi, menuntut obligasi Negara yang aktif. Dalam disiplin HAM, obligasi dibidang hak-hak ekonomi, sosial dan budaya (hak-hak ekosob) mewajibkan Negara melakukan implementasi dari 3 jenis obligasi HAM yakni promosi, perlindungan dan pemenuhan. Penegakan hak asasi manusia, mempunyai dua makna: memfasilitasi dan menyediakan hak asasi bagi setiap warga Negara. Keberlakuan ini melekat juga pada isu hak atas pendidikan setiap individu. Kedua, tragedi "Haryanto" bisa dicegah kalau korupsi diberantas di Negeri ini.

Katarina Tomasevski<sup>131</sup>, pelapor khusus (special reporting) PBB untuk hak atas pendidikan memberikan catatan untuk isu ini. Ia melakukan

<sup>130</sup> Asvi Warman Adam (Dalam artikelnya di Media Indonesia (3/9-2010)

<sup>131</sup> Katarina Tomasevski, *Journal of Educational Planning and Administration*, Volume XXI, No. 4, October 2007, pp. 373-396 (2006 : 373)

pengamatan tentang pemenuhan hak atas pendidikan di Indonesia selama seminggu yaitu , 1 – 7 Juli 2002,. Hasil pengamatan tersebut, ditulis dalam sebuah laporan resmi, dimana salah satu paragraf menegaskan, bahwa :

Problem keuangan untuk pemenuhan hak atas pendidikan tidak relevan dibahas, karena alokasi anggaran pendidikan di Indonesia masih menghadapi masalah serius: korupsi, kolusi dan nepotisme. Di negeri ini, pendidikan dasar, diterjemahkan dengan adanya wajib belajar 9 tahun, yang secara konsep difasilitasi oleh Negara, seperti ada ketentuan SPP gratis.

Dalam praktik, yang terjadi seperti apa yang dikemukakan Tomasevski, yang dijabarkan oleh Asvi<sup>132</sup> : Bahwa: di Indonesia, korupsi paling banyak terjadi dibidang pendidikan karena melibatkan seluruh anggota masyarakat. Contohnya: proses berantai praktik korupsi dibidang ini: "Diknas memeras kepala sekolah, kepala sekolah memeras guru, guru memeras murid, dan murid memeras orang tua."

Bahkan Hafid Abbas<sup>133</sup> dalam situsnya menguraikan hal tersebut secara lebih tegas lagi dengan mempertanyakan Ke Mana Arah Prioritas Pendidikan Nasional yaitu :

Pada 23 Maret lalu harian ini melaporkan bahwa sampai saat ini 88,8 persen sekolah di Indonesia, mulai SD hingga SMA/SMK, belum melewati mutu standar pelayanan minimal.

Berdasarkan data yang ada, 40,31 persen dari 201.557 sekolah di Indonesia di bawah standar pelayanan minimal, 48,89 persen pada posisi standar pelayanan minimal, dan hanya 10,15 persen yang memenuhi standar nasional pendidikan. Dengan keadaan itu, pemerintah justru gencar menggelontorkan dana menciptakan rintisan sekolah bertaraf internasional: 0,65 persen.

Sedikit sekali sekolah kita yang memenuhi persyaratan. Bagaimana implikasinya terhadap mutu lulusan yang diharapkan? Orangtua tentu mulai khawatir jika pendidikan yang tengah atau akan dijalani anaknya di berbagai jenjang dan jenis pendidikan jauh dari mutu yang diharapkan.

---

<sup>132</sup> Asvi Warman Adam, op.cit

<sup>133</sup> Guru Besar FIP UNJ; Mantan Dirjen Perlindungan HAM dan Konsultan UNESCO

Berbahayalah jika masyarakat hilang kepercayaan kepada pemerintah atas kemampuannya menyediakan layanan pendidikan yang berkualitas dan merata bagi semua warga negara.

Risau seperti tersebut di atas sudah lama muncul. Misalnya pada 2003, ketika saat itu Menko Kesra Jusuf Kalla menugaskan seorang deputinya membandingkan mutu pendidikan NKRI dengan Malaysia. Kajian itu menunjukkan bahwa tingkat kesukaran ujian akhir jenjang SD di Malaysia untuk Bahasa Inggris relatif sebanding dengan tingkat kesukaran ujian akhir jenjang SLTA di Indonesia. Untuk IPA dan Matematika, tingkat kesukaran jenjang SLTP relatif sebanding dengan jenjang SLTA. Artinya, Indonesia relatif tertinggal dari Malaysia 3-6 tahun dalam tingkat kesukaran materi ujian nasional. Standar kelulusan nasional Malaysia dengan tingkat kesukaran itu pada 2003 adalah 6, sedangkan Indonesia 3. Ini berarti, jika Indonesia meningkatkan standar kelulusannya 0,5 setahun, kita baru mencapai keadaan seperti Malaysia (2003) pada 2009. Jadi, Indonesia tertinggal 9-12 tahun dari Malaysia.<sup>134</sup>

Tanpa bermaksud mengecilkan arti dan keberadaan sekolah bertaraf internasional (SBI) yang gencar dikembangkan itu, yang terpenting pada hemat penulis adalah bagaimana kebijakan pengelolaan pendidikan dilakukan dengan langsung menyentuh inti peningkatan kualitas pembelajaran yang berlangsung di ruang kelas. Malaysia kelihatannya tak tertarik mengembangkan SBI. Ia membenahi hal-hal pokok. Jika proses pengelolaan belajar-mengajar tak berkualitas, sebaik dan selengkap apa pun sarana dan prasarana sekolah, mutu pendidikan kita akan tetap tertinggal.

---

<sup>134</sup> ibid

Perlu dipikirkan, bagaimana sampai pada titik temu, prioritas penggunaan anggaran untuk peningkatan kesejahteraan guru yang secara nyata berdampak pada peningkatan mutu pembelajaran, dan selanjutnya mutu lulusan dan mutu pendidikan secara keseluruhan. Guru diberi insentif mengembangkan media belajar, misalnya, demi meningkatkan kualitas belajar-mengajarnya. Kelihatannya masih relevan ditelaah laporan Katarina Tomasevski<sup>135</sup>, Special Reporting PBB, yang mengkaji mutu pendidikan di Indonesia. Ia mengungkapkan, mutu pendidikan kita amat rendah. Meski gaji guru dinaikkan dua-tiga kali lipat, kebijakan itu tetap tak berdampak pada perbaikan mutu. Alasannya, jam mengajar guru hanya rata-rata 2,5 jam per hari atau 15 jam per minggu. Akibatnya, sulit ditemukan guru yang tak bekerja rangkap dalam berbagai bentuk: ada yang berbisnis, ada yang honorer di berbagai sekolah lain sehingga tugas utamanya terabaikan.

Keadaan di atas diperburuk dengan banyaknya topik bahasan dalam kurikulum yang harus diajarkan guru. Meski siswa belum menguasai suatu konsep atau topik bahasan, guru harus pindah lagi ke topik lain. Akibatnya, sampai tamat, siswa tidak menguasai apa-apa karena hanya mempelajari setiap pokok bahasan secara sepintas tanpa pernah mengalami bagaimana indahnya dan menyenangkannya cara mengetahui pengetahuan.

Dengan keadaan seperti itu, Katarina terkesan bahwa sekolah di Indonesia hanya memberi ijazah yang jauh dari mutu yang diharapkan. Gejala penyakit gila ijazah itu terlihat jelas pada saat menjelang pemilu atau

---

<sup>135</sup> Katarina Tomasevski, op.cit

pemilukada. Begitu banyak kasus ijazah palsu di berbagai kabupaten dan kota. Keadaan seperti itu belum banyak berubah. Yang juga diangkat Katarina, adanya diskriminasi promosi karier guru: 53 persen dari jumlah keseluruhan guru SD, 43 persen guru SLTP, dan 34 persen guru SLTA adalah wanita. Namun, yang dipromosikan menjadi kepala sekolah SD hanya 27 persen, SLTP 11 persen, dan SLTA 10 persen. Praktik diskriminasi seperti ini telah meredupkan motivasi guru berprestasi meningkatkan mutu belajar-mengajar. beberapa catatan elementer yang kelihatannya belum banyak mendapat perhatian oleh pengambil kebijakan pendidikan nasional misalnya:

Jika pengembangan SBI tetap prioritas, kiranya hal itu tidak menimbulkan kesenjangan pengetahuan antar anak didik karena amat berbahaya pada masa depan.

Kesenjangan ini saya nilai jauh lebih berbahaya dibandingkan dengan kesenjangan lain karena akan menciptakan keretakan peradaban dan keretakan generasi yang kelak mengancam sendi kekukuhan NKRI.<sup>136</sup>

#### **D. Penataan regulasi pendidikan berdasarkan UUD 1945**

##### **1. Pengelolaan pendidikan antara pemerintah pusat dan daerah**

Untuk mewujudkan keharmonisan pengelolaan pendidikan antara pemerintah pusat dan daerah, khususnya peraturan yang digunakan. Upaya itu salah satunya dapat dilakukan dengan mengharmonisasi hubungan pelaksanaan kedua UU termasuk PP tentang hal tersebut, khususnya dalam fungsi teknis yang berkenaan dengan pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan nasional, termasuk mengusulkan kepada komisi X DPR RI untuk menetapkan sarana pengaturan lebih lanjut dalam pelaksanaannya. Sehingga secara urusan pemerintahan menjadi lebih transparan dan jelas dalam

---

<sup>136</sup> <http://suaraguru.wordpress.com/2011/03/31/ke-mana-arah-prioritas-pendidikan-nasional/31> Maret, 2011

pembagian urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, kewenangan pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota.

Melalui UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, bahwa pada salah satu urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi adalah penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial<sup>137</sup>. Juga mengatur bahwa penyelenggaraan pendidikan merupakan satu dari 16 belas urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah kabupaten/kota<sup>138</sup>. Selanjutnya, dalam penjabaran melalui PP<sup>139</sup> diatur tentang urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintahan kabupaten/kota, pada lampiran A ditegaskan bahwa kewenangan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pendidikan khususnya di bidang kebijakan dan standar pembiayaan, kurikulum, sarana dan prasarana, guru, dan pengendalian penilaian hasil belajar, evaluasi, akreditasi, dan penjaminan mutu.

Di samping itu, menyangkut tanggung jawab dalam pembiayaan pendidikan telah diterbitkan PP Nomor 48 Tahun 2008 tentang pendanaan pendidikan dan PP nomor 66 Tahun 2010 sebagai perubahan PP Nomor 17 Tahun 2010 tentang pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan.

Menurut Khairil Anwar Notodiputro<sup>140</sup> bahwa :

Adanya ketidakselarasan perangkat hukum yang menjadi rambu-rambu pelaksanaan tugas dalam pengelolaan pendidikan dan otonomi daerah yang semuanya mengacu pada penyelenggaraan desentralisasi

---

<sup>137</sup> UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, pada Pasal 13 ayat (1) huruf (f).

<sup>138</sup> UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, pada Pasal 14 ayat (1) huruf (f)

<sup>139</sup> PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintahan kabupaten/kota

<sup>140</sup> Khairil Anwar Notodiputro (Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan) pada Lokakarya Desentralisasi Pendidikan "Problematic, Prospek, dan Tatangan Di Masa Depan" 2011

pendidikan perlu lebih diperjelas dan dikembalikan kepada fungsinya sehingga menghasilkan kebijakan dalam penataan ulang pengelolaan pendidikan yang terkait dengan pembagian kewenangan pemerintahan, antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota.

Adanya ketidaksinkronan peraturan perundang-undangan perlu disusun suatu naskah usulan revisi terhadap kedua UU termasuk PP yang terkait dengan hal tersebut. Untuk itu, Badan Penelitian dan Pengembangan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan perlu menjawab permasalahan dalam implementasi pembagian kewenangan pemerintahan antara urusan pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota dalam bidang pendidikan sesuai pelaksanaan otonomi daerah melalui lokakarya desentralisasi pendidikan.

Lebih lanjut Khairil Anwar Notodiputro<sup>141</sup> menjelaskan bahwa berbagai masalah terkait pelaksanaan desentralisasi pendidikan khususnya dalam pembagian kewenangan pemerintahan, teridentifikasi diantaranya :

(1) Ketidaksinkronan peraturan perundang-undangan tentang Otonomi Daerah antara UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, (2) terjadinya tumpang tindih kewenangan dalam pelaksanaan otonomi pendidikan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota), (3) ketidakprofesionalan dalam mengelola pendidik dan tenaga kependidikan, dan (4) terpisahnya pengelolaan komponen pendidikan antara komponen pendidikan di bawah Kemenag, Kemdikbud dan pemerintah daerah.

Pada pengaturannya memuat bagaimana negara mengatur tentang pendidikan mulai dari hak setiap warga negara untuk mengenyam pendidikan sampai sistem kurikulum yang berlaku. Secara konstitusi peraturan tentang hak warga negara ada dalam Pasal 28 C ayat (1) UUD 1945 yaitu berhak mendapatkan pendidikan. Pada pengaturan khusus dalam konstitusi tentang pendidikan dan kebudayaan yang ada dalam UUD 1945 Amandemen IV pasal 31 yaitu setiap warga negara berhak dan wajib mendapat pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya melalui penyelenggaraan satu sistem

---

<sup>141</sup> ibid

pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang diatur dengan UU. Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan APBD (propinsi, kota, dan kabupaten) bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun.

Peraturan perundang-undangan yang lainnya adalah:

1. Pendidikan dasar harus diwajibkan dan tersedia secara cuma-cuma bagi semua orang” (pasal 13 ayat (4) yang telah diratifikasi oleh bangsa Indonesia dalam UU No 11 Tahun 2005).
2. Setiap orang berhak untuk memperjuangkan hak pengembangan dirinya, baik secara pribadi maupun kolektif, untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya. (UU No 39 Tahun 1999)
3. Setiap Warga Negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu (pasal 5 UU No 20 tahun 2003).
4. Warga Negara yang memiliki kelainan fisik, emosional, mental, intelektual, dan/atau sosial berhak memperoleh pendidikan khusus (pasal 5 UU No 20 tahun 2003).
5. Warga Negara di daerah terpencil atau terbelakang serta masyarakat adat yang terpencil berhak memperoleh pendidikan layanan khusus (pasal 5 UU No 20 tahun 2003).
6. Warga Negara yang memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa berhak memperoleh pendidikan khusus (pasal 5 UU No 20 tahun 2003).

7. Setiap warga negara berhak mendapat kesempatan meningkatkan pendidikan sepanjang hayat (pasal 5 UU No 20 tahun 2003).
8. Setiap Warga Negara warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun wajib mengikuti pendidikan dasar (pasal 6 UU No 20 tahun 2003)
9. Setiap Warga Negara bertanggung jawab terhadap keberlangsungan penyelenggaraan pendidikan (pasal 6 UU No 20 tahun 2003)
10. Setiap Warga Negara bertanggung jawab terhadap keberlangsungan penyelenggaraan pendidikan (pasal 6 UU No 20 tahun 2003)
11. Orang tua berhak berperan serta dalam memilih satuan pendidikan dan memperoleh informasi tentang perkembangan pendidikan anaknya (pasal 7 UU No 20 tahun 2003).
12. Orang tua dari anak usia wajib belajar, berkewajiban memberikan pendidikan dasar kepada anaknya (pasal 7 UU No 20 tahun 2003)
13. Masyarakat berhak berperan serta dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan (pasal 8 UU No 20 tahun 2003).
14. Masyarakat berkewajiban memberikan dukungan sumber daya dalam penyelenggaraan pendidikan (pasal 9 UU No 20 tahun 2003)
15. Mendapatkan beasiswa bagi yang berprestasi yang orang tuanya tidak mampu membiayai pendidikannya;. mendapatkan biaya pendidikan bagi mereka yang orang tuanya tidak mampu membiayai pendidikannya (pasal 9 UU No 20 tahun 2003).

## 2. Tanggung Jawab Negara Dalam Pembiayaan Pendidikan

Pendidikan dalam hal khususnya sekolah perlu fasilitas sarana dan prasarana untuk mendukung kegiatan pembelajaran yang berkualitas, masalahnya untuk mendapatkan fasilitas sarana dan prasarana bukan pada persoalan biaya yang tidak sedikit, akan tetapi siapa yang bertanggung jawab untuk menanggungnya biaya itu semua. Dalam hal pembiayaan atau peran membiayai pendidikan, negara mempunyai kewajiban untuk menanggungnya yang harus disisihkan dari 20% dari APBN dan APBD propinsi, kabupaten, dan kota sebagaimana yang diatur dalam Pasal 31 ayat 4 UUD 1945 Amandemen IV . 20% dari APBN dan APBD propinsi, kabupaten, dan kota selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan. Aturan ini tampak seperti basa-basi, karena tidak ada sanksi yang bisa diterapkan kepada pemerintah, otoritas daerah dan/atau DPR kalau anggaran pendapatan dan belanja negara dan daerah tidak memenuhi aturan ini. Ini menjadi keprihatinan bersama karena terwujudnya anggaran 20 % untuk pendidikan dari APBN baru tercapai pada tahun 2009. Ditambah lagi, bahwa penanggung jawab tertinggi pendidikan secara nasional hanya sebatas pada menteri saja , mestinya kepala pemerintahan, karena pendidikan adalah salah satu tujuan negara sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD 1945

Pada dasarnya upaya untuk meningkatkan mutu pendidikan paling kurang mengembalikan mutu pada posisi yang pernah dicapai tahun 1960-an. Kualitas pendidikan sekarang merosot dibanding dengan kondisi 40 tahun lalu, ibarat olahraga lompat tinggi. Kalau 40 tahun lalu mistar pendidikan itu diletakkan

pada ketinggian dua meter, karena banyak yang tidak bisa lompat, mistarnya diturunkan jadi 1,5 meter. Begitu seterusnya hingga mencapai tingkat yang sangat rendah. Seharusnya, bukan mistarnya yang diturunkan, tetapi atlet lompatnya itu yang digodok agar bisa melompat lebih tinggi seperti di Malaysia, Singapura, dan Hong Kong. Sekarang, kita ingin mengembalikan mistar itu pada posisi semula.

Alokasi anggaran pada fungsi pendidikan yang dianggarkan melalui kementerian negara/lembaga dan alokasi anggaran pendidikan melalui transfer ke daerah, termasuk gaji pendidik, namun tidak termasuk anggaran pendidikan kedinasan, untuk membiayai penyelenggaraan pendidikan yang menjadi tanggung jawab pemerintah. Ini menjadi kontra atau tidak berkesesuaian dengan pengaturan yang ada dalam UU No.20 Tahun 2003

Kalimat pemerintah wajib membiayai pendidikan dasar, seperti tercantum dalam pasal di atas, mempunyai implikasi pertanggungjawaban (*responsibility and accountability*) pemerintah. Dalam hal ini, Menteri Pendidikan mesti melakukan klarifikasi terhadap kasus-kasus seperti yang menimpa keluarga Haryanto (bunuh diri karena tidak bisa melanjutkan pendidikan akibat ketiadaan biaya). Secara lebih luas, Menteri Pendidikan wajib memberikan penjelasan kepada masyarakat (*public*) mengenai pelaksanaan *minimum core obligation* dalam pemenuhan pendidikan dasar di Indonesia, sebagai jabaran dari kewajiban konstitusional Pemerintah. Secara sederhana, misalnya, apa yang akan atau tengah dilakukannya untuk mencegah hal yang sama terulang?

Upaya positif (*positive measures*) apa yang tengah dan sedang dilakukan?  
Tentu jawaban dan penjelasan tentang hal ini ditunggu masyarakat.

### 3. Realitas Pendidikan Indonesia

Ada pepatah mengatakan bahwa jangan tanyakan apa yang sudah negara berikan kepadamu, tapi tanyakan apa yang sudah kamu berikan kepada negara. Pepatah ini mengandung makna secara tidak langsung bahwa tunaikanlah kewajibanmu terlebih dahulu baru kamu menuntut hakmu, pepatah ini tepat ketika bertanya hak dan kewajiban secara individu dengan individu, tapi menjadi tidak tepat ketika dipakai dalam konteks negara. Negara mau tidak mau harus melaksanakan kewajibannya kepada rakyat untuk mendapatkan hak-hak demokratisnya yang salah satunya adalah hak pendidikan

Beberapa kesimpulan yang diperoleh dari hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis dkk., yaitu :

1. Jumlah penduduk miskin (penduduk yang berada dibawah Garis Kemiskinan) di Sulawesi Tenggara pada bulan Maret 2009 adalah 434,340 orang (18.93 persen). Dibandingkan dengan penduduk miskin pada bulan Maret 2008 yang berjumlah 435.890 orang (19,53 persen), berarti jumlah penduduk miskin turun 1,55 ribu orang (0,60 %).
2. Selama periode Maret 2008-Maret 2009, penduduk miskin di daerah pedesaan berkurang 0,58 ribu orang, sementara di daerah perkotaan berkurang 0,97 ribu orang persentase penduduk miskin antara daerah perkotaan dan pedesaan banyak berubah.
3. Pada bulan Maret 2008, sebagian besar penduduk miskin berada didaerah pedesaan yakni 408,73 ribu orang (93,77%) dari total penduduk miskin di Sulawesi Tenggara dan pada Bulan Maret 2009 penduduk miskin yang berada di didaerah pedesaan yakni 408,15 ribu orang (93,97%) dari total penduduk miskin. Peran komoditi makanan terhadap garis kemiskinan jauh lebih besar dibandingkan peranan komoditi bukan makanan (perumahan, sandang, pendidikan, dan kesehatan). Pada bulan Maret 2009, sumbangan garis kemiskinan makanan terhadap garis kemiskinan sebesar 77,21 %.

4. Pada periode bulan Maret 2007 - Maret 2009, Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1) dan Indeks Keparahan Kemiskinan (P2) menunjukkan kecenderungan menurun. Ini mengindikasikan bahwa rata-rata pengeluaran penduduk miskin cenderung makin mendekati pada kemiskinan dan ketimpangan dan pengeluaran penduduk miskin juga makin menyempit. Kenyataan ini menyebabkan angka tidak sekolah sangat tinggi (putus sekolah dan tidak mau sekolah pada umur usia sekolah).<sup>142</sup>

#### 4. Pendidikan Dasar Sebagai Hak Hukum

Dapat dikatakan, promosi dan upaya pengadopsian hak atas pendidikan, sebagai hak hukum (*legal rights*) haruslah banyak dilakukan. HAM menjadi hak hukum saat pemenuhannya dapat diklaim lewat proses yudisial (*judicial process is the rules which determine the role of judge and jury in the courtroom as well as the jurisdiction of the individual courts over specific areas of law*).<sup>143</sup> dan pemenuhannya menjadi justiciable, dapat diklaim lewat mekanisme yudisial (*judicial mechanism/mekanisme peradilan*). Karena hak atas pendidikan, diadopsi dalam konstitusi, hak asasi ini dikatakan menjadi hak konstitusional, karenanya, di banyak Negara, hak atas pendidikan ini secara praktik difasilitasi Negara. Di Amerika Latin, seperti Argentina, pendidikan dasar difasilitasi Negara dengan gratis.

Sebagai contoh, dalam kasus kematian Haryanto, pertanyaan yang muncul: bisakah orang tuanya mengupayakan judicial remedies ke Pengadilan atau lembaga-lembaga lainnya atas dasar telah terjadi pelanggaran hak atas pendidikan dasar yang seharusnya menjadi tanggungjawab Pemerintah sesuai dengan UUD 1945? Bisakah sang Ibu mengklaim restitusi dan kompensasi?

<sup>142</sup> (Muh. Yusuf, dkk. Hasil penelitian Hibah Bersaing, 2009: 10-45

<sup>143</sup> From Mosby's Dental Dictionary (<http://www.answers.com/topic/judicial-process>)

Untuk hari ini, kalau pun orang tua Haryanto atau advokat dan aktivis HAM mengajukan gugatan berkaitan dengan kematian Haryanto, patut diduga besar kemungkinan, akan ditertawakan Hakim di Pengadilan.

Menurut Katarina Tomasevski<sup>144</sup>, bahwa:

Trend pengadopsian justisiabilitas (*justiciability*) hak-hak ekosob sedang berkembang dilevel internasional dan domestic. Dengan kata lain, upaya pengadopsian hak-hak ini menjadi hak hukum tengah marak. Beberapa preseden, bisa dirujuk, seperti kasus hak atas kesehatan yang juga dimasukkan ke dalam rumpun hak-hak ekosob, seperti hak atas pendidikan. Preseden, seperti di Argentina dan Turki. Di Turki, salah satu Pengadilan Tingginya di tahun 1997, memerintahkan proyek pertambangan emas dihentikan karena dinilai melanggar konstitusi. Hakim yang memeriksa kasus ini memutuskan bahwa pengoperasian pertambangan ini melanggar salah satu pasal konstitusi Turki yang melindungi setiap orang untuk menikmati lingkungan yang sehat dan utuh. Sedangkan di Argentina, Pengadilan Banding, di tahun 1999, mengharuskan Negara memproduksi vaksin untuk mengobati dan melindungi warga negaranya dari ancaman penyakit serius: Argentine Haemorrhagic Fever. Setelah keluar keputusan ini, Pemerintah menyediakan dana dan fasilitas laboratorium untuk membuat vaksin, dan selanjutnya pembangunan pabrik. Dari pengalaman Argentina dan Turki, terlihat ada kemauan Negara memberikan perlindungan, sekaligus pemenuhan hak-hak ekosob. Perlu digarisbawahi kemauan ini dilaksanakan karena ada keterlibatan luas masyarakat. Di Argentina, masyarakat umum mendesak Negara untuk menghormati hak asasi mereka. Seperti di Argentina, di Turki, perjuangan dilakukan dengan demonstrasi damai, melibatkan tidak kurang 10.000 orang dan 1000 traktor para petani yang merasa hak atas kesehatannya terganggu atas operasi tambang.

Realitas wajib belajar 9 tahun, merupakan kebijakan positif negara yang menggembirakan namun demikian, diperlukan keterlibatan masyarakat secara luas untuk memastikan bahwa kebijakan pendidikan dasar gratis dilaksanakan Negara. Promosi terhadap hak atas pendidikan dasar gratis sebagai hak hukum perlu digalang luas. Dengan cara seperti ini, tragedi yang menimpa keluarga

---

<sup>144</sup> Katarina Tomasevski, op.cit 2006 : 376-377

Haryanto diberikan peluang untuk mendapatkan judicial remedies. Justisiabilitas hak ini, bertujuan juga agar kasus-kasus serupa dapat dicegah agar tidak terulang dan keluarga-keluarga miskin, dapat mengklaim haknya atas pendidikan dasar gratis lewat judicial process. Lewat justisiabilitas hak atas pendidikan, dibuka peluang untuk pertanggungjawaban pemerintah secara hukum, pertanggungjawaban Menteri Pendidikan, pertanggungjawaban pemerintah lokal, dan seterusnya.

Pada dasarnya membangun sistem pendidikan yang dapat diimplementasi adalah membangun dua hal yaitu filosofis atau hakekat dan desain induk (*grand design*) pendidikan. Berdasarkan aturan konstitusi maka, Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang (pasal 31 ayat(3) UUD 1945)

Dari hasil seminar nasional Ikatan Sarjana Pendidikan Indonesia dengan ketua Udin S. Winataputra<sup>145</sup>, merekomendasikan secara umum tentang Desain Sistem Pendidikan Nasional:

Rekomendasi Umum tentang Desain Sistem Pendidikan Nasional:

1. Diperlukan upaya sungguh-sungguh untuk menelaah kembali dan merumuskan ulang filosofis dan hakekat pendidikan, sehingga ditemukan bangun filsafat pendidikan yang dapat dijadikan dasar dalam pengembangan pendidikan profesi guru dan kurikulum pendidikan nasional yang dapat menghasilkan individu berkarakter, kompeten, adaptif, dan menjadi agen dan pelaku perubahan dalam konteks

---

<sup>145</sup> Seminar nasional Ikatan Sarjana Pendidikan Indonesia dengan ketua Udin S. Winataputra beremakan Seminar: "Redesain Sistem dan Desentralisasi Pendidikan" Subtema : (a) Redesain Sistem Nasional Pengelolaan Penyelenggaraan Pendidikan, (b) Redesain Sistem Pendidikan dan Manajemen pendidik, (c) Redesain Sistem Kurikulum, (d) Sistem pendanaan pendidikan, (e) Sarana dan Prasarana Pendidikan, (f) Evaluasi Sistem pendidikan

kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan benegara Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 .

2. Perlu segera disusun desain induk (*grand design*) pendidikan nasional tahun 2012-2045 yang memiliki visi mencerdaskan kehidupan bangsa dengan membangun generasi muda yang disusun atas dasar; 1) tujuan nasional kehidupan berbangsa dan bernegara, 2) potensi alam sosial dan kultural Indonesia, 3) isu-isu strategis, hasil-hasil penelitian dasar dan penelitian kebijakan serta pemikiran-pemikiran dari pakar dan tokoh masyarakat terkait, dan 4) berbagai tantangan dan prospek dalam pergaulan antar bangsa.

Rekomendasi tersebut di atas menekankan pada filosofis atau hakikat pendidikan dan desain induk (*grand design*) pendidikan nasional tahun 2012-2045 sehingga ditemukan sistem pendidikan yang dapat dijadikan dasar dalam memenuhi hak hak-hak warga negara mendapatkan pendidikan berdasarkan UUD 1945

Desain sistem nasional pengelolaan pendidikan nasional<sup>146</sup>

1. Perlu upaya yang sistematis dan sistemik untuk menerjemahkan makna yang terkandung dalam konsepsi, fungsi, tujuan dan prinsip yang tertuang dalam UU Sisdiknas No. 20 tahun 2003 menjadi rencana dan program untuk diwujudkan dalam penyelenggaraan pendidikan nasional sampai ke tingkat satuan pendidikan, sehingga penyelenggaraan pendidikan nasional dapat melaksanakan fungsi konstitusionalnya yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa dan memajukan kebudayaan nasional.
2. Perlu peninjauan kembali (review) tentang desentralisasi kebijakan pendidikan nasional melalui perancangan dan penataan model manajemen pendidikan nasional, sehingga terbangun sebuah sistem pengelolaan nasional pendidikan yang memiliki *line of command* yang jelas dari pusat sampai ke daerah tanpa terputus dan dihambat oleh birokrasi pemerintahan daerah, sehingga terciptalah satu kesatuan manajemen pendidikan nasional dari pusat hingga daerah yang utuh dan kokoh.

Penanganan pendidikan memerlukan upaya yang terencana, sistematis, dan sistemik serta terukur untuk menerjemahkan makna yang terkandung

---

<sup>146</sup> Ibid.

dalam konsepsi, fungsi, tujuan dan prinsip yang tertuang dalam UU Sisdiknas No. 20 tahun 2003. Oleh karenanya tahapan pencapaiannya harus jelas termuat didalam kurikulum yang akan dipelajari oleh peserta didik. Bagaimana sistem kurikulum dewasa ini :

### **Sistem Kurikulum<sup>147</sup>**

1. Perlu dilakukan pengaturan kembali pembagian urusan pendidikan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota) dalam pengembangan kurikulum yang mampu mewadahi pencapaian tujuan nasional pendidikan dan memperkokoh persatuan dan kesatuan bangsa.
2. Perlu pembagian tanggungjawab antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam hal kurikulum antara lain: 1) pengembangan sebagian konten yang mewakili kepentingan nasional, 2) evaluasi nasional untuk mendapatkan dasar masukan baik pemerintah pusat atau pemerintah daerah.
3. Perlu pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengembangkan konten kurikulum yang mewakili kepentingan daerah dan pembinaan pelayanan pendidikan.
4. Perlu ada satu keutuhan kurikulum pendidikan dasar, agar penjaminan mutu pendidikan dasar tetap terjaga dengan baik.

Jika kita mengacu pada amandemen ke-4 konstitusi, maka dana pendidikan sudah cukup, yaitu negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah utk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional (pasal 31 ayat (4) UUD 1945.

### Terhadap sistem pendanaan Pendidikan<sup>148</sup>

1. Perlu peninjauan kembali berbagai ketentuan perundang-undangan yang memberikan kepastian hukum dalam pembagian tanggungjawab pendanaan antara pemerintah pusat, daerah dan masyarakat sehingga tidak menimbulkan tumpang tindih pengaturan atau ketiadaan aturan dalam pendanaan pendidikan.

---

<sup>147</sup> Ibid. hlm. 2

<sup>148</sup> Ibid. hlm. 3

2. Diperlukan adanya formula sistem pendanaan pendidikan di Indonesia dengan prinsip-prinsip yang sesuai menurut UU No 32 tahun 2004 seperti yang dikehendaki dalam reformasi keuangan negara. Formulasi yang disiapkan mampu meningkatkan keadilan pendanaan pendidikan di sekolah yang menunjang pelaksanaan prinsip manajemen berbasis sekolah. Implementasi dari formula ini juga diikuti dengan upaya rasionalisasi organisasi dan profesionalisasi personil daerah.

Pembagian tanggung jawab sistem pendanaan pendidikan antara pemerintah pusat, daerah dan masyarakat harus jelas porsinya masing-masing.

Mengenai sarana dan prasarana pendidikan<sup>149</sup>

1. Diperlukan pelaksanaan kebijakan nasional tentang sarana dan prasarana pendidikan sehingga sebagaimana telah menjadi komitmen pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagaimana dimandatkan dalam UU No. 20 tahun 2003 tentang Sisidiknas dan PP 19 tahun 2005 tentang standar nasional pendidikan.
2. Perlu kebijakan nasional dan daerah untuk memanfaatkan potensi masyarakat dan lingkungan serta perkembangan teknologi komunikasi dan informasi sebagai wahana peningkatan kualitas layanan pendidikan.
3. Perlu dibangun komitmen setiap pemangku kepentingan yang dimotori oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk memanfaatkan potensi masyarakat, lingkungan dan peluang menerapkan teknologi komunikasi dan informasi.

Demikian pula hanya dengan evaluasi sistem pendidikan<sup>150</sup>

1. Diakui bahwa evaluasi terhadap sistem pendidikan harus mencakup semua komponen dan pelaksanaannya mengacu kepada standar-standar yang telah ditetapkan. Namun demikian masih terkendala dalam implementasinya yang disebabkan oleh lemahnya pemahaman para pemangku kepentingan pendidikan terhadap fungsi dari 8 standar nasional pendidikan. Untuk itu diperlukan sosialisasi terhadap 8 standar nasional pendidikan yang melibatkan semua pihak termasuk organisasi profesi.
2. Sepakat, bahwa keberhasilan ujian nasional sangat tergantung pada kualitas siswa, kualitas guru, kualitas penyelenggara, dan komitmen serta kejujuran semua pihak. Untuk itu diperlukan sinergi antara berbagai pihak dalam rangka mewujudkan proses belajar pembelajaran yang berkualitas sebagai prasyarat pelaksanaan ujian nasional yang bermutu.
3. Sejauh ini diakui, bahwa kualitas ujian, kualitas soal, dan kualitas penyelenggaraan ujian, sudah memadai, namun dalam pelaksanaannya

---

<sup>149</sup> Ibid. hlm. 3

<sup>150</sup> Ibid. hlm. 4

masih ditemukan berbagai kekurangan yang bersumber dari rendahnya integritas dari beberapa pihak terkait.

Rekomendasi Penataan Guru dan Pendidikan Profesi Guru (Lembaga penyelenggara)<sup>151</sup>

1. Perlu pengaturan kembali manajemen guru (pengadaan, penempatan, pembinaan, dan pengembangan) agar menjamin keterlaksanaan tugas profesional guru yang terbebas dari politisasi.
2. Implementasi redesign pendidikan guru perlu dirancang dan didukung oleh kebijakan dan rencana aksi (action-plan) kelembagaan sehingga model pendidikan guru dapat diimplementasikan secara utuh yang meliputi kegiatan sebagai berikut:
  1. Pengembangan visi pendidikan guru yang jelas dan koheren dengan fokus peningkatan kualitas belajar siswa.
  2. Pengembangan belajar dan pembelajaran berbasis penelitian,
  3. Peningkatan reputasi akademik, akreditasi, dan kerjasama dalam penyelenggaraan pendidikan profesional guru.
  4. Penguatan kelembagaan sekaligus kapabilitas manajemen untuk mengembangkan dan mengelola model-model pendidikan guru berikut perangkat keras dan lunak (*soft ware dan hardware*) yang relevan serta dibutuhkan.
  5. Pendidikan guru harus diselenggarakan dalam satu keutuhan pendidikan akademik dan pendidikan profesi.

Oleh karenanya perlu penataan ulang lembaga penyelenggara pendidikan guru (LPTK swasta), baik dari sisi manajemen, pembiayaan, SDM dan inprastruktur yang dimiliki terutama yang sesuai dengan kebutuhan pengembangan kompetensi dan profesi guru.

Wajib belajar Pendidikan Dasar (wajar Dikdas) 9 tahun gratis memang menjadi impian setiap warga, namun pendidikan gratis itu sering disalahartikan. Ada yang mengartikan pendidikan gratis adalah tidak membayar uang sekolah berikut segala keperluannya seperti buku, seragam, dan transportasi. Ada pula yang mengartikan pendidikan gratis hanya meliputi biaya operasional sekolah.

Pengertian Wajar Dikdas gratis versi pemerintah, dalam hal ini Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas), hanya mencakup biaya

---

<sup>151</sup> Ibid. hlm. 4

operasional sekolah seperti uang sekolah gaji guru, serta biaya investasi yang meliputi penyediaan sarana dan prasarana, pengembangan sumberdaya manusia, dan modal kerja tetap yang penggunaannya lebih dari satu tahun. Sedangkan biaya transportasi siswa dari rumah ke sekolah masih dibebankan pada orang tua murid. Dalam PP No 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan, disebutkan bahwa pemerintah hanya menanggung biaya operasional sekolah seperti uang sekolah, gaji guru. dan sebagainya.

Suyanto<sup>152</sup> menjelaskan bahwa :

perkiraan kebutuhan biaya operasional per siswa per tahun untuk SD sebesar Rp 1.109.000, sedangkan untuk SMP sebesar Rp 1.595.000. Setiap tahun, pemerintah membutuhkan biaya Rp 29.790 triliun untuk 26.862.332 siswa SD. namun hanya mampu menyediakan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) sebesar Rp 6,823 triliun.”

Sedangkan untuk SMP, pemerintah membutuhkan biaya sebesar Rp 14,379 triliun bagi 9.015.069 siswa. Namun dana yang disediakan untuk BOS baru Rp 3,191 triliun. Maka ada kekurangan dana sebesar Rp 22,967 triliun untuk SD dan Rp 11,188 triliun untuk SMP. Sementara itu, hasil penghitungan yang dilakukan oleh pakar pendidikan dari Fakultas Ekonomi Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, Abbas Gazali, menunjukkan bahwa pemerintah memerlukan dana Rp 157 triliun untuk melaksanakan Wajib Dikdas 9 tahun secara gratis.

Menetapkan anggaran sebesar Rp 157 triliun ini, pemerintah harus menghitung kapasitas fiskal dan kemampuan kelembagaan pemerintah pusat maupun daerah, termasuk menghitung jumlah SDM yang memenuhi standar pendidikan dan jumlah siswanya. Berdasarkan berbagai dasar perhitungan tersebut, kita dapat memproyeksikan kebutuhan yang diperlukan SDM, sarana dan prasarana serta bahan dan alat yang habis pakai. Pendidikan dasar gratis adalah pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh pemerintah maupun masyarakat untuk memberikan layanan pendidikan dasar kepada warga negara usia pendidikan dasar tanpa mengenakan biaya, meskipun peserta didik tetap menanggung biaya personalnya. Biaya personal itu adalah biaya untuk perlengkapan pendidikan seperti buku, alat tulis sekolah, pakaian seragam, transportasi, uang saku dan sebagainya. Abbas mengelompokkan biaya pendidikan ke dalam empat komponen, yakni biaya operasional pendidik dan tenaga kependidikan, biaya operasional bahan habis pakai dan alat aus pakai,

---

<sup>152</sup> Direktorat Jendral Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah Depdiknas

pemeliharaan dan perbaikan ringan, biaya investasi pendidik dan tenaga kependidikan, serta biaya investasi sarana dan prasarana pendidikan.

Estimasi biaya operasional pendidik dan tenaga kependidikan untuk *SD/MI* sebesar Rp 38,3 triliun untuk tahun 2008 dan Rp 45,2 triliun untuk tahun 2009. Sedangkan estimasi biaya operasional pendidik dan tenaga kependidikan untuk *SMP/MTs* Rp 21,7 triliun untuk tahun 2008 dan Rp 26,4 triliun untuk tahun 2009. Estimasi biaya operasional bahan habis pakai dan alat aus pakai serta pemeliharaan di *SD/MI* sebesar Rp 14,6 triliun untuk tahun 2008 dan Rp 15,6 triliun untuk tahun 2009. Sedangkan untuk *SMP* sebesar Rp 7,6 triliun pada tahun 2008 dan Rp 8,4 triliun pada tahun 2009. Sementara itu, guna biaya investasi guru dan tenaga kependidikan tingkat *SD/MI* Rp 1,5 triliun pada tahun 2008 dan Rp 1,6 triliun pada tahun 2009. Sedangkan estimasi biaya investasi guru dan tenaga kependidikan tingkat *SMP/MTs* sebesar Rp 730 miliar pada tahun 2008 dan Rp 930 miliar pada tahun 2009.

Estimasi biaya investasi sarana dan prasarana *SD/MI* sebesar Rp 21,4 triliun pada tahun 2008 dan Rp 24,9 triliun pada tahun 2009. Total dana yang diperlukan agar *Wajar Dikdas* bisa gratis adalah Rp 137 triliun pada tahun 2008 dan Rp 157 triliun pada tahun 2009. Dana tersebut di luar buku, transportasi, uang saku dan seragam sekolah.

Bila kita mengacu pada perhitungan Abbas, jelas pemerintah harus bekerja keras menaikkan anggaran pendidikan hingga Rp 157 triliun. Padahal pemerintah baru sanggup mengalokasikan anggaran Rp 62 triliun pada tahun 2009. Dirjen Perimbangan Keuangan Departemen Keuangan Mardiasmo mengatakan:

Indonesia dapat menyelenggarakan pendidikan gratis dengan dana yang berasal dari berbagai sumber seperti Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Masing-masing sumber dana perimbangan ini saling mengisi dan melengkapi seperti Pendapatan Asli Daerah (PAD) juga bisa dipakai sebagai sumber dana untuk menggratiskan *Wajar Dikdas* 9 tahun yang merupakan tanggung jawab daerah.

Wajib belajar pendidikan dasar tanpa dipungut biaya ini memang sedang dinanti oleh masyarakat Indonesia, terutama saat menghadapi krisis keuangan global saat ini. Memasuki tahun 2012, masyarakat terus menanti penggenapan janji dari para pemangku kebijakan mengenai hadirnya *Wajar Dikdas* tanpa

dipungut bayaran, alias gratis. (Stevani Elisabeth, Sinar Harapan, 8 Oktober 2009).

Sosialisasi Rencana Pengembangan Dikdasmen Kabupaten/Kota (RPDK) provinsi Sulawesi Tenggara tahun 2009<sup>153</sup> telah dilaksanakan di Hotel Imperial Kendari. Program primadona Dinas Pendidikan Propinsi Sulawesi Tenggara saat ini yaitu program pembebasan Biaya Operasional Pendidikan (BOP. Tujuan dari pelaksanaan kegiatan tersebut adalah untuk membantu para perencana pendidikan pada tingkat kabupaten/kota menyusun rencana pengembangan pendidikan dasar dan menengah yang komprehensif dan terpadu sesuai dengan potensi dan kebutuhan daerah masing-masing dengan mengikutsertakan masyarakat. Kualitas RPDK sangat ditentukan oleh bagaimana dokumen itu disusun. Semakin intens keikutsertaan *stakeholders* dalam penyusunan "RPDK" semakin tinggi pula nilai kebersamaan, tanggung jawab dan kepedulian masyarakat pada tingkat *grass-root* terhadap pendidikan. Penyusunan RPDK menggunakan data dari level yang paling bawah seperti masukan dari sekolah, pengawas, dan informasi lain yang berasal dari dengar pendapat dengan berbagai pihak. Proses seperti ini merupakan bagian penting dari desentralisasi/otonomi dan keikutsertaan masyarakat dalam penyusunan rencana kabupaten/kota.

---

<sup>153</sup> [http://www.diknas.go.id/index.php?id=detArchive&id\\_detail=274](http://www.diknas.go.id/index.php?id=detArchive&id_detail=274), diakses 12-10-2011

## E. Kerangka Teori

### 1. *Grand Theory*

Di dalam disertasi ini yang dijadikan grand teori sebagai pisau analisis adalah teori yang dikemukakan oleh Hans Kelsen yaitu teori hukum murni (*Pure Theory of Law*). Pendekatan yang dilakukan oleh Kelsen yang disebut *The Pure Theory of Law* menurut Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at<sup>154</sup> bahwa :

*Teori The Pure Theory of Law* mendapatkan tempat tersendiri karena berbeda dengan dua kutub pendekatan yang berbeda antara mazhab hukum alam dengan positivisme empiris. Beberapa ahli menyebut pemikiran Kelsen sebagai "jalan tengah" dari dua aliran hukum yang telah ada sebelumnya.

Stanley L. Paulson membuat skema berikut ini untuk menggambarkan posisi Kelsen di antara kedua tesis tersebut terkait dengan hubungan hukum dengan fakta dan moral: sebagai berikut<sup>155</sup>:

<i>Law and Fact</i>	<i>Normativity thesis (separability of law and fact)</i>	<i>Reductive thesis (inseparability of law and fact)</i>
<i>Law and Morality</i>	<i>Natural law theory</i>	-
<i>Morality thesis (inseparability of law and Morality)</i>	<i>Kelsen's Pure Theory of Law</i>	<i>Empirico-positivist theory of law</i>

Menurut Hans Kelsen bahwa:

*The pure theory of law* menekankan pada pembedaan yang jelas antara hukum empiris dan keadilan transendental dengan mengeluarkannya dari lingkup kajian hukum. Hukum bukan merupakan manifestasi dari otoritas *super-human*, tetapi merupakan suatu teknik sosial yang spesifik berdasarkan pengalaman manusia. *The pure theory*

<sup>154</sup> Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at: Teori Hans Kelsen tentang Hukum, Penerbit Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI Jakarta, 2006, hlm. 9

<sup>155</sup> Stanley L. Paulson, "On Kelsen's Place in Jurispruden, Introduction to Hans Kelsen," *Introduction To The Problems Of Legal Theory; A Translation of the First Edition of the Reine Rechtslehre or Pure Theory of Law*, Translated by: Bonnie Litschewski Paulson and Stanley L. Paulson, (Oxford: Clarendon Press, 1992), hal. xxvi. Kolom vertikal menunjukkan hubungan antara hukum dengan moralitas sedangkan baris horisontal menunjukkan hubungan antara hukum dan fakta. Tesis utama hukum alam adalah morality thesis dan normativity thesis, sedangkan *empirico-positivist* adalah separability thesis dan reductive thesis. Teori Kelsen adalah pada tesis *separability thesis* dan *normativity thesis*, yang berarti pemisahan antara hukum dan moralitas dan juga pemisahan antara hukum dan fakta. Sedangkan kolom yang kosong tidak terisi karena jika diisi akan menghasilkan sesuatu yang kontra- diktif, sebab tidak mungkin memgang reductive thesis bersama-sama dengan morality thesis.

*of law* menolak menjadi kajian metafisis tentang hukum. Teori ini mencari dasar-dasar hukum sebagai landasan validitas, tidak pada prinsip-prinsip meta-juridis, tetapi melalui suatu hipotesis yuridis, yaitu suatu norma dasar, yang dibangun dengan analisis logis berdasarkan cara berpikir yuristik aktual. *The pure theory of law* berbeda dengan analytical jurisprudence dalam hal *the pure theory of law* lebih konsisten menggunakan metodenya terkait dengan masalah konsep-konsep dasar, norma hukum, hak hukum, kewajiban hukum, dan hubungan antara negara dan hukum.<sup>156</sup>

Esensi dari teori Hans Kelsen menurut Friedmann<sup>157</sup> adalah sebagai berikut:

*Pertama*, tujuan teori hukum, seperti halnya setiap ilmu, adalah untuk mengurangi kekalutan serta meningkatkan kesatuan.

*Kedua*, teori hukum adalah, dan bukan kehendak.ia adalah pengetahuan tentang hukum yang ada, dan bukan tentang hukum yang seharusnya ada.

*Ketiga*, ilmu hukum adalah normatif, dan bukan ilmu alam.

*Keempat*, teori hukum sebagai suatu teori tentang norma-norma, tidaklah berurusan dengan persoalan efektivitas norma-norma hukum.

*Kelima*, suatu teori tentang hukum sifatnya formal, merupakan suatu teori tentang cara pengaturan dan isi yang berubah-ubah menurut jalan atau pola yang spesifik.

*Keenam*, hubungan antara teori hukum dengan suatu sistem hukum positif tertentu adalah sama halnya dengan hubungan antara hukum yang mungkin dan hukum yang ada.

Teori hukum murni berupaya menjawab pertanyaan apa itu hukum dan bagaimana ia ada, bukan bagaimana semestinya ada. Ia merupakan ilmu hukum (*jurisprudensi*), bukan politik hukum. Jadi mengapa ia disebut teori hukum "murni" lantaran ia hanya menjelaskan hukum dan berupaya membersihkan obyek penjelasan (ontologinya) dari segala hal yang tidak

<sup>156</sup> Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at., Op.cit . hlm. 11

<sup>157</sup> Friedmen, Wolfgang, 1953. Legal Theory. London. Stevens & Sons, p. 113. (1) *The aim of a theory of law, as of any science, is to reduce chaos and multiplicity to unity.* (2) *Legal theory is science, not volitions, It is knowledge of what the law is, not of what the law not to be.* (3) *The Law is a normative not a natural science.* (4) *Legal theory as a theory of norms is not concerned with the effectiveness of legal norms.* (5) *A Theory of law is formal, a theory of the way of ordering changing contents in a specific way.* (6) *The relation of legal theory to a particular system of positive law is that or possible to actual law*

bersangkut paut dengan hukum, artinya yang menjadi tujuan teori hukum murni adalah membersihkan ilmu hukum dari unsur-unsur asing atau non hukum, inilah landasan epistemologinya atau landasan metodologis dari teori itu. Jadi intinya Hans Kelsen ingin menghindari "sinkretisme metodologi" sehingga akan mengaburkan esensi ilmu hukum dan meniadakan batas-batas yang ditetapkan padanya oleh sifat pokok bahasannya<sup>158</sup>.

Secara akademis inti ajaran Hans Kelsen sebenarnya ada tiga konsep ajaran<sup>159</sup>, yaitu:

- a. Ajaran Hukum Murni
- b. Ajaran tentang *Grundnorm*
- c. Ajaran tentang *Stufenbautheorie*

Secara ringkas dapat dikatakan bahwa ajaran hukum murni Hans Kelsen ingin membersihkan ilmu hukum dari anasir-anasir non hukum, seperti sejarah, moral, sosiologis, politis, dan sebagainya. Hans Kelsen misalnya menolak masalah keadilan dijadikan bagian pembahasan dalam ilmu hukum. Bagi Hans Kelsen, keadilan adalah masalah ideologi yang irasional, Hans Kelsen hanya ingin menerima hukum apa adanya, yaitu berupa peraturan-peraturan yang dibuat dan diakui oleh negara.

Ajaran tentang *grundnorm* merupakan induk yang melahirkan peraturan-peraturan hukum dalam suatu tatanan sistem hukum tertentu. Jadi antara *grundnorm* yang ada pada tata hukum A tidak mesti sama dengan

---

<sup>158</sup> Hans Kelsen, Teori Hukum Murni, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif yang diterjemahkan dari Buku *Pure Theory of Law* (Berkely University of California Press, 1978) oleh Raisul Mutaqqien, Agustus, Penerbit, Nusa Media, Bandung, 2008, halaman 1.

<sup>159</sup> Ahmad Ali, Mengungkap Tabir Hukum, CV Candra Pratama, Ujung Pandang, 2009, halaman 273.

*grundnorm* pada tata hukum B. *grundnorm* ibarat bahan bakar yang menggerakkan seluruh sistem hukum. *Grundnorm* memiliki fungsi sebagai dasar mengapa hukum itu ditaati dan mempertanggung-jawabkan pelaksanaan hukum.

Ajaran *stufenbauthorie* menurut Hans Kelsen peraturan hukum keseluruhannya diturunkan dari norma dasar yang berada pada puncak piramid, dan semakin ke bawah semakin beragam dan menyebar. Norma dasar teratas adalah abstrak dan makin kebawah semakin kongkrit. Dalam proses itu, apa yang semula berupa sesuatu yang "seharusnya" berubah menjadi suatu yang "dapat dilakukan". Dengan demikian persamaan antara ajaran hukum murni Hans Kelsen dengan ajaran perintah John Austin, menurut Curzon<sup>160</sup>, adalah karena:

- a. Kedua-duanya ingin memisahkan hukum dari moral, dan sebagainya.
- b. Kedua-duanya juga menggunakan analisis formal; kedua-duanya hanya mengakui hukum positif sebagai satu-satunya hukum.
- c. Kedua-duanya melihat esensi hukum "*in term of an ultimate concept*"
- d. Kedua-duanya menitikberatkan perhatiannya pada struktur dan fungsi negara.

Berdasarkan tiga konsep ajaran Hans Kelsen, maka yang perlu dielaborasi berkaitan dengan kajian ini (*metateoretis*) adalah ajaran tentang *grundnorm* dan ajaran tentang *stufenbauthorie*, mengapa demikian karena kedua konsep ajaran inilah yang sering diacu oleh para penstudi hukum di Indonesia ketika mengkaitkan konsep *grundnorm* dengan ajaran filsafat hukum khususnya ketika memaparkan Pancasila sebagai *grundnorm* dan

---

<sup>160</sup> Curzon, LB, *Jurisprudence*, M&E Handbook, 1979, page 126

pada sisi lain ajaran *stufenbautheorie* dikaitkan dengan teori peningkatan hukum yang membentuk struktur hirarkis piramida.

Pandangan Hans Kelsen tentang sistem norma hukum didalam buku hans kelsen yang berjudul *general theory of law and state*, Hans Kelsen mengemukakan ada dua sistem norma, yaitu sistem norma yang statik (*nomostatics*) dan sistem norma yang dinamik (*nomodynamics*). Statika sistem norma (*nomostatics*) adalah suatu sistem yang melihat pada "isi" suatu norma, dimana suatu norma umum ditarik menjadi norma khusus, atau norma khusus itu dapat ditarik dari suatu norma yang umum. Penarikan norma-norma khusus dari suatu norma umum, dalam arti norma umum itu dirinci menjadi norma-norma khusus dari segi "isi"nya. Menurut penulis penarikan itu menggunakan parameter dari sisi "materi muatannya"<sup>161</sup>

Sistem norma yang dinamik (*monodynamik*) adalah norma yang melihat pada berlakunya suatu norma atau dari cara pembentukannya dan penghapusannya. Menurut Hans Kelsen, norma itu berjenjang jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarkis, dimana norma yang dibawah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai akhirnya "*regressus*" ini berhenti pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar (*grundnorm*) yang tidak dapat ditelusuri lagi siapa pembentuknya atau darimana asalnya. norma dasar atau sering disebut *grundnorm*, *basic norm* atau *fundamental norm* ini merupakan norma yang tertinggi yang berlakunya tidak berdasar dan tidak

---

<sup>161</sup> Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai jenis, fungsi, dan hirarki Peraturan Perundang-Undangannya. (Pasal 1 angka 12 UU No 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya)

bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi tetapi berlakunya secara "*presupposed*", yaitu ditetapkan lebih dahulu oleh masyarakat.<sup>162</sup>

Pandangan Hans Kelsen tentang norma hukum, masuk dalam kategori yang mana dari sistem norma tersebut. Hans Kelsen mengatakan, bahwa norma hukum termasuk dalam sistem norma yang dinamik (*nomodynamics*)<sup>163</sup> karena hukum itu selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga atau otoritas-otoritas yang berwenang membentuknya, sehingga dalam hal ini tidak kita lihat dari segi isi norma tersebut, tetapi dari segi berlakunya atau pembentuknya. Hukum itu adalah sah (*valid*) apabila dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya dan berdasarkan norma yang lebih tinggi sehingga hal ini norma yang lebih rendah (*inferior*) dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi (*superior*), dan hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu hirarkis.

Berkaitan dengan hirarki norma hukum, maka Hans Kelsen mengungkapkan sebuah ajaran (*dogma*) yaitu *stufenbautheory*. Hans Kelsen mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*) berpendapat bahwa norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat

---

<sup>162</sup>Hans Kelsen, *General Theory of law and State*, New York, Russel & Russel, halaman, 1945 p. 112-113.

<sup>163</sup> Hans Kelsen, *ibid*, halaman 112-113.

ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu norma dasar (*grundnorm*)<sup>164</sup>

Asal inspirasi teori perjenjangan (*stufentheory*) norma hukum Hans Kelsen menurut analisa paparan Maria Indrati Soeprapto<sup>165</sup> beliau menyatakan bahwa:

"Teori jenjang norma hukum Hans Kelsen ini diilhami oleh seorang muridnya yang bernama Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das doppelte rechtsantlitz*). Menurut Adolf Merkl, suatu norma hukum itu ke atas bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma hukum di bawahnya sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya, sehingga apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada dibawahnya tercabut atau terhapus pula".

Berdasarkan teori Adolf Merkl tersebut, dalam teori jenjang normanya Hans Kelsen juga mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu berdasar dan bersumber pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma lebih rendah daripadanya. Dengan demikian dalam hal susunan/hirarki sistem norma, norma yang tertinggi (norma dasar) itu menjadi : (1) Sarana mengkritisi/menguji norma yang lebih rendah. (2) Tempat bergantungnya norma-norma dibawahnya sehingga apabila Norma Dasar itu berubah, maka akan menjadi batal demi hukum sistem norma yang berada dibawahnya.

Lebih lanjut membahas pandangan struktur norma Hans Kelsen tersebut di atas dalam hubungannya dengan struktur lembaga

---

<sup>164</sup> Hans Kelsen, *ibid*, halaman 113.

<sup>165</sup> Maria Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Jakarta, 1996, halaman 25.

pembentukannya maka kita dihadapkan pada teori struktur norma yang diajukan oleh Benyamin Akzin<sup>166</sup> memaparkan bahwa pembentukan norma-norma hukum publik itu berbeda dengan pembentukan norma-norma hukum privat, karena apabila kita lihat pada struktur norma (*Norm Structure*), maka hukum publik itu berada di atas hukum privat, sedangkan apabila dilihat dari struktur lembaga (*institutional structure*), maka *public authorities* terletak di atas *population*. Dalam hal pembentukannya, norma-norma hukum publik itu dibentuk oleh lembaga-lembaga negara (penguasa negara/wakil-wakil rakyat) atau disebut juga supra struktur sehingga dalam hal ini terlihat jelas bahwa norma-norma hukum yang diciptakan lembaga-lembaga negara ini mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dari pada norma-norma hukum yang dibentuk oleh masyarakat atau disebut juga infra struktur,<sup>167</sup> oleh karena norma-norma hukum publik itu dibentuk oleh lembaga-lembaga negara, sebenarnya pembentukannya harus dilakukan secara lebih berhati-hati, mengapa, karena norma-norma hukum publik tersebut pada sisi pembentukannya harus taat asas pembentukan peraturan perundang-undangan, pada sisi lain harus dapat memenuhi kehendak serta keinginan masyarakat, jadi berbeda dengan pembentukan norma-norma hukum privat. Norma-norma hukum Privat itu biasanya selalu sesuai dengan kehendak/keinginan masyarakat oleh karena hukum privat ini dibentuk oleh masyarakat yang bersangkutan dengan perjanjian-perjanjian atau transaksi-transaksi yang bersifat perdata sehingga masyarakat dapat merasakan

---

<sup>166</sup> Benyamin Akzin, *Law State and International Legal Order: Essay in Honor of Kelsen*, Knoxville The University of Tennessee, 1964, halaman.3-5.

<sup>167</sup> *ibid.*

sendiri apakah norma-norma hukum itu sesuai atau tidak dengan kehendak keiinginan masyarakat.

Kemudian siapakah yang mengembangkan teori jenjang norma (*stufentheory*) Hans Kelsen kedalam tatanan kenegaraan. Teori ini berkembang memasuki ranah Hukum Tata Negara setelah dikembangkan oleh muridnya Hans Nawiasky dalam bukunya yang berjudul *Allgemeine Rechtslehre* mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang dimana norma yang berada dibawah berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar, Hans Nawiasky juga berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok. Hans Nawiasky mengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu negara itu menjadi empat kelompok besar yang terdiri:

- Kelompok I : *Staatfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara)
- Kelompok II : *Staatgrundgesetz* (Aturan Dasar/Pokok Negara)
- Kelompok III : *Formel Gesetz* (Undang-Undang "Formal")
- Kelompok IV : *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana & aturan otonom).<sup>168</sup>

Pengelompokan Norma Hukum dari Hans Nawiasky jika diterapkan kedalam hukum tata negara Indonesia selalu menghubungkan dengan pandangan Notonagoro dalam pidato Dies Natalis Universitas Air Langga 10

---

<sup>168</sup> Hans Nawiasky, *Allgemeine Rechtslehre Als System lichen Grundbegriffe*, Einsiedeln/Zurich/Khon, Benziger, cet 2, 1948, hlm, 31 dst.

November 1955, menurut pandangan Notonagoro norma hukum yang tertinggi dan merupakan kelompok pertama adalah *staatsfundamental norm* yang diterjemahkan oleh Notonagoro dengan istilah "pokok kaidah fundamental negara"<sup>169</sup>, selanjutnya oleh Juniarto, dalam bukunya berjudul sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia, disebut dengan istilah "norma pertama"<sup>170</sup> sedangkan oleh A Hamid S. Attamimi disebut dengan istilah "norma fundamental negara"<sup>171</sup>

Norma fundamental negara yang merupakan norma tertinggi dalam suatu negara ini adalah norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma tertinggi dalam suatu negara ini adalah norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi *pre-supposed* atau ditetapkan lebih dahulu oleh masyarakat dalam suatu negara dan merupakan suatu norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum dibawahnya. Dikatakan bahwa norma yang tertinggi itu tidak dibentuk yang lebih tinggi lagi, karena kalau norma yang tertinggi itu dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, maka norma itu bukan merupakan norma yang tertinggi.

Pandangan Hans Nawiasky isi dari *staatsfundamentalnorm* ialah norma yang merupakan dasar dari pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara (*staatsvervassung*), termasuk norma pengubahannya. Hakekat hukum suatu *staatsfundamental norm* ialah syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau undang-undang dasar. Maksud *staatsfundamental norm*

---

<sup>169</sup> Notonagoro, Pancasila dasar Falsafah negara (kumpulan tiga uraian pokok-pokok persoalan tentang Pancasila, cet 7, Jakarta, Bina Aksara, 1988, hlm.27.

<sup>170</sup> Juniarto, Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia, cet.ke 1, Jakarta, Bina Aksara, 1982. hlm.6.

<sup>171</sup> A. Hamid S Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintah negara (suatu studi analisis mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu Pelita 1 Pelita VI), Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm.394 dst.

jika kita mengacu pada pandangan Carl Schmitt tentang konstitusi, bahwa merupakan keputusan atau konsensus bersama tentang sifat dan bentuk suatu kesatuan politik (*eine gesamtentscheidung uber art und form einer politischen einheit*) yang disepakati oleh suatu bangsa<sup>172</sup>.

Untuk memahami *staatsfundamental norm* yang menurut Hans Nawiasky ialah norma yang merupakan dasar dari pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara, maka secara hukum tata negara pendekatan yang dapat digunakan adalah pendekatan historis yuridis. Berdasarkan pendekatan ini, maka sejarah ketatanegaraan pada sidang BPUPKI bersama PPKI tanggal 18 Agustus 1945 menerima suara bulat Undang-Undang Dasar Republik Indonesia. Bung Karno sebagai ketua sidang mengatakan: "Dengan ini tuan-tuan sekalian. UUD serta peraturan peralihan telah syah ditetapkan."<sup>173</sup>

UUD 1945 yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 berarti secara yuridis normatif juga ditetapkan *staatsfundamental Norm*, karena pada alinea ke-4 tersimpul kedudukan Pancasila, sebagaimana teks kenegaraan yang berbunyi:

".....maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan Rakyat, dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/perwakilan serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia."<sup>174</sup>

---

<sup>172</sup> Ibid, hlm.288.

<sup>173</sup> Sunoto, Filsafat Pancasila, Pendekatan Melalui Metafisika, Logika, dan Etika, Handinata, 2000. hlm 106.

<sup>174</sup> Pembukaan UUD 1945 alinea ke-4

Alasan tidak disebut *grundnorm* sebagaimana istilah Hans Kelsen, Karena didalam teori Hans Nawiasky menyebut norma dasar negara itu bukan dengan sebutan *staatsgrundnorm*, melainkan istilah *staatsfundamental norm*, pengertian *grundnorm* itu mempunyai kecenderungan untuk tidak berubah atau bersifat tetap, sedangkan didalam suatu negara norma dasar negara itu dapat berubah-ubah sewaktu-waktu karena adanya pemberontakan, kudeta, dan sebagainya. Pendapat Hans Nawiasky ini diterjemahkan sebagai berikut:

"Norma tertinggi dalam negara sebaiknya tidak disebut *staatgrundnorm* melainkan *staatfundamentalnorm*, norma fundamental negara. Pertimbangannya adalah karena *grundnorm* dari suatu tatanan norma pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi suatu negara mungkin berubah-ubah oleh pemberontakan, *coup d'etat*, *Putsch*, *Anschluss*, dan sebagainya"<sup>175</sup>

Menurut Lilik Mulyadi<sup>176</sup> bahwa pada dasarnya Hans Kelsen mendapat pengaruh ajaran neo-kantianisme. Aliran ini adalah aliran idealisme yang tumbuh pada akhir abad kesembilan belas sebagai reaksi terhadap aliran positivisme, khususnya positivisme materialis yang dianggap sebagai bahaya yang akan mematikan filsafat. Oleh karena itu neo-kantianisme diartikan sebagai upaya untuk menanggulangi cara berpikir positivistik pada abad kesembilan belas dengan jalan berbalik kepada pemikiran kritik ajaran Kant.<sup>177</sup> Khususnya mazhab Marbug sehingga Hans Kelsen mengembangkan filsafat hukumnya dengan bertolak pada tesis-tesis epistemologi sebagai berikut :

---

<sup>175</sup> A. Hamid.S. Attamimi, ibid. hlm 359.

<sup>176</sup> Lilik Mulyadi, ibid. hlm. 1

<sup>177</sup> Lihat Bernard Delfgaauw, Filsafat Abad 20, PT. Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta, 1987, hlm. 48.

- 1) Adanya keyakinan bahwa cara pendekatan menentukan pengetahuan dan struktur sistem ilmiah;
- 2) Ilmu harus berusaha dengan analisis konsep-konsep secara eksak untuk menjaring unsur-unsur essential dan merumuskannya kedalam generalisasi-generalisasi secara formal;
- 3) Salah satu aspek dari setiap ilmu adalah masalah hubungan dengan kenyataan.<sup>178</sup>

Pandangan yang menempatkan Negara sebagai personifikasi dari tata hukum nasional menunjukkan negara diidentikan dengan hukum. Hal ini merupakan pandangan yang ekstrim bilamana dikaitkan dengan teorinya tentang hukum, yakni teori hukum murni. Sebagaimana menurut teori hukum murni bahwa hukum itu harus dibersihkan dari anasir-anasir yang tidak yuridis, seperti etis, sosiologis, politis dan sebagainya.<sup>179</sup>

Menurut pandangan Lilik Mulyadi<sup>180</sup> ini menunjukkan bahwa :

Hukum itu bebas nilai (*in free value*) serta dilepaskan dari faktor-faktor realitas yang berpengaruh dalam pembentukannya. Berbagai ahli non hukum mengkritik pendapatnya Hans Kelsen dipandang telah meremehkan peranan dan manfaat dari bidang di luar hukum terhadap pembangunan dan pengembangan hukum tersebut. Kami sependapat dengan kritikan yang diajukan kepada Hans Kelsen. Hukum sebagai hasil budaya manusia yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan manusia atas kehidupan yang tentram dan tertib tentunya tidak dapat dilepaskan dari pengaruh-pengaruh bidang lain di luar hukum. Tiap kaidah hukum positif pada hakikatnya merupakan hasil penilaian manusia terhadap perilaku manusia yang mendapat keajegan sebagai suatu kebiasaan yang telah diterima dan disepakati untuk mengatur kehidupan manusia itu sendiri. Dengan kata lain, hukum merupakan produk yang komprehensif sehingga dapat dipandang sebagai gejala budaya, gejala sejarah, gejala politik, disamping sebagai gejala sosial.

Menganalogikan dengan konsep hukumnya, maka sangat sulit dapat diterima secara ilmiah bilamana negara dimurnikan dan terlepas dari

---

<sup>178</sup> B. Arief Sidharta, *Teori Murni tentang Hukum*. dalam Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta (ed), *Filsafat Hukum* hlm. 58.

<sup>179</sup> Lili Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum dan Teori Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm. 39.

<sup>180</sup> Lilik Mulyadi, *op.cit.* hlm.3

pengaruh disiplin ilmu lainnya. Pandangannya bahwa “tidak ada konsep sosiologis tentang negara selain konsep hukum”<sup>181</sup> tidaklah benar sepenuhnya. Negara bukanlah obyek hukum semata, tetapi ilmu lain pun juga berobyekan negara, misalnya : ilmu sosiologi, politik, ekonomi, pemerintahan, bahkan biologi (melalui teori organis) sebagai ilmu eksak juga dapat menjadikan negara sebagai obyek kajiannya. Dengan kata lain, penulis kurang sependapat dengan pandangan bahwa “negara dan hukum bukan dua obyek yang berbeda”<sup>182</sup>, “menolak adanya kehendak atau kepentingan kolektif dari warga negara beserta negara itu sendiri”<sup>183</sup>. Dilain pihak dalam rangka menegakkan supremasi hukum, penulis sependapat dengan pendapat beliau bahwa “untuk dapat mengetahui perbedaan antara perintah atas nama organ negara dengan yang bukan adalah melalui tata hukum yang membentuk negara tersebut”<sup>184</sup>, “segala bentuk tindakan memerintah dan mematuhi perintah yang beraneka ragam hanya terjadi menurut tata hukum”<sup>185</sup>. Oleh karena itu, pendapat Hans Kelsen untuk sebagian dapat diterima, baik dalam kaitannya dengan konsep negara hukum yang menjunjung supremasi hukum maupun berkaitan dengan konsepsi negara disamping sebagai “komunita yang diciptakan oleh suatu tata hukum nasional”<sup>186</sup>, sekaligus juga sebagai organisasi kekuasaan atau organisasi kemasyarakatan.

---

<sup>181</sup> Hans Kelsen, *Teori Hukum*....., Ibid., hlm. 184.

<sup>182</sup> Hans Kelsen, *Teori Hukum*....., Ibid., hlm. 184.

<sup>183</sup> Hans Kelsen, *Teori Hukum*....., Ibid., hlm. 186.

<sup>184</sup> Hans Kelsen, *Teori Hukum*....., Ibid., hlm. 188.

<sup>185</sup> Hans Kelsen, *Teori Hukum*....., Ibid., hlm. 189.

<sup>186</sup> Hans Kelsen, *Teori Hukum*....., Ibid, hlm. 183.

Menurut Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at<sup>187</sup> bahwa Hans Kelsen melalui teori *the pure theory of law* lebih konsisten menggunakan metodenya terkait dengan masalah konsep-konsep dasar, norma hukum, hak hukum, kewajiban hukum, dan hubungan antara negara dan hukum<sup>188</sup>. Inilah yang mendasari penulis menjadikan *the pure theory of law by Hans Kelsen* menjadi *grand theory dalam tulisan ini*.

Keterkaitan antara hukum dan negara adalah dua hal yang tidak bisa dipisahkan bahkan ada yang mengidentikkan antara keduanya. Perkembangan konsep negara hukum merupakan produk dari sejarah, sebab rumusan atau pengertian negara hukum itu terus berkembang mengikuti sejarah perkembangan umat manusia. Karena itu dalam rangka memahami secara tepat dan benar konsep negara hukum, perlu terlebih dahulu diketahui gambaran sejarah perkembangan pemikiran politik dan hukum, yang mendorong lahir dan berkembangnya konsepsi negara hukum<sup>189</sup>. Selain itu pemikiran tentang negara hukum sebenarnya sudah sangat tua, jauh lebih tua dari dari usia ilmu negara ataupun ilmu kenegaraan itu sendiri<sup>190</sup> dan pemikiran tentang negara hukum merupakan gagasan modern yang multi-perspektif dan selalu aktual<sup>191</sup>. Ditinjau dari perspektif historis perkembangan pemikiran filsafat hukum dan kenegaraan gagasan mengenai negara hukum sudah berkembang semenjak 1800 s.m.<sup>192</sup> Akar

---

<sup>187</sup> Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at., Op.cit . hlm. 12

<sup>188</sup> Kelsen, General Theory, Op.Cit., hal. xiv-xvi.

<sup>189</sup> S.F. Marbun, Negara Hukum dan Kekuasaan Kehakiman, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, No. 9 Vol 4 – 1997, hlm. 9.

<sup>190</sup> Sobirin Malian, Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945, FH UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm.25.

<sup>191</sup> A. Ahsin Thohari, Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan, Elsam, 2004, hlm. 48.

<sup>192</sup> Lihat J.J. von Schmid, Pemikiran Tentang Negara dan Hukum, Pembangunan, Jakarta, 1988, hlm. 7.

terjauh mengenai perkembangan awal pemikiran negara hukum adalah pada masa Yunani kuno. Menurut Jimly Asshiddiqie gagasan kedaulatan rakyat tumbuh dan berkembang dari tradisi Romawi, sedangkan tradisi Yunani kuno menjadi sumber dari gagasan kedaulatan hukum<sup>193</sup>.

Pada masa Yunani kuno pemikiran tentang negara hukum dikembangkan oleh para filsuf besar Yunani Kuno seperti Plato<sup>194</sup> (429-347 s.m) dan Aristoteles<sup>195</sup> (384-322 s.m). Dalam bukunya *Politikos* yang dihasilkan dalam penghujung hidupnya, Plato (429-347 s.m) menguraikan bentuk-bentuk pemerintahan yang mungkin dijalankan. Pada dasarnya, ada dua macam pemerintahan yang dapat diselenggarakan; pemerintahan yang dibentuk melalui jalan hukum, dan pemerintahan yang terbentuk tidak melalui jalan hukum<sup>196</sup>. Konsep negara hukum menurut Aristoteles (384-322 s.m) adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadsi warga negara yang baik, dan bagi Aristoteles (384-322 s.m) yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan fikiran yang adil,

---

<sup>193</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, 1994, hlm.11.

<sup>194</sup> Plato (429-347 s.M) adalah murid Socrates (469-399 s.M), ia dilahirkan pada tanggal 29 Mei 429 s.M di Athena. Plato banyak menghasilkan karya dalam bidang Filsafat, Politik dan Hukum. Diantar karyanya yang termasyur adalah *Politea* (tentang negara), *Politicos* (tentang Ahli Negara) dan *Nomoi* (tentang UU).

<sup>195</sup> Aristoteles (384-322 s.M) berasal dari Stageira. Ia adalah murid Plato (429-347 s.M). Aristoteles banyak menghasilkan karya dalam bidang Filsafat, Logika, Polik, dan Hukum. Karyanya yang termasuk dalam bidang Filsafat Hukum adalah *Ethica* dan *Politica*.

<sup>196</sup> Budiono Kusumohamidjojo, *Filsafat Hukum; Problemtika Ketertiban yang Adil*, Grasindo, Jakarta, 2004, hlm.36-37.

sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja.<sup>197</sup>

Pada masa abad pertengahan pemikiran tentang negara hukum lahir sebagai perjuangan melawan kekuasaan absolut para raja. Menurut Paul Scholten<sup>198</sup>, dalam pembicaraan *Over den Rechtsstaat*, istilah negara hukum itu berasal dari abad XIX, tetapi gagasan tentang negara hukum itu tumbuh di Eropa sudah hidup dalam abad tujuh belas. Gagasan itu tumbuh di Inggris dan merupakan latar belakang dari Glorious Revolution 1688 M. Gagasan itu timbul sebagai reaksi terhadap kerajaan yang absolut, dan dirumuskan dalam piagam yang terkenal sebagai *Bill of Right 1689* (Great Britain), yang berisi hak dan kebebasan daripada kawula negara serta peraturan penganti raja di Inggris<sup>199</sup>.

Di Indonesia istilah negara hukum, sering diterjemahkan *rechtstaats* atau *the rule of law*. Paham *rechtstaats* pada dasarnya bertumpu pada sistem hukum Eropa Kontinental. Ide tentang *rechtstaats* mulai populer pada abad ke XVII sebagai akibat dari situasi sosial politik Eropa didominir oleh absolutisme raja<sup>200</sup>. Paham *rechtstaats* dikembangkan oleh ahli-ahli hukum Eropa Barat Kontinental seperti Immanuel Kant (1724-1804) dan Friedrich Julius Stahl<sup>201</sup>. Sedangkan paham *the rule of law* mulai dikenal setelah Albert

---

<sup>197</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, PSHTN FH UI dan Sinar Bakti, 1988, hlm. 153.

<sup>198</sup> dalam bukunya *Verzamel Geschriften*, deel I, tahun 1949, hlm. 383

<sup>199</sup> Terpetik dalam O. Notohamidjojo, Makna Negara Hukum Bagi Pembaharuan Negara dan Wibawa Hukum Bagi Pembaharuan Masyarakat Di Indonesia, Badan Penerbit Kristen, 1970, hlm. 21.

<sup>200</sup> Padmo Wahjono, Pembangunan Hukum di Indonesia, Ind-Hill Co, Jakarta, 1989, hlm. 30. bandingkan dengan Philipus M. Hadjon, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia; Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penerapannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara, Bina Ilmu, Surabaya, 1972.

<sup>201</sup> Miriam Budiardjo, Dasar-dasar Ilmu Politik, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hlm. 57.

Venn Dicey pada tahun 1885 menerbitkan bukunya *Introduction to Study of The Law of The Constitution*. Paham *the rule of law* bertumpu pada sistem hukum Anglo Saxon atau *Common law system*<sup>202</sup>.

Konsepsi negara hukum menurut Immanuel Kant dalam bukunya *Methaphysiche Anfangsgrunde der Rechtslehre*, mengemukakan mengenai konsep negara hukum liberal. Immanuel Kant mengemukakan paham negara hukum dalam arti sempit, yang menempatkan fungsi *recht* pada *staat*, hanya sebagai alat perlindungan hak-hak individual dan kekuasaan negara diartikan secara pasif, yang bertugas sebagai pemelihara ketertiban dan keamanan masyarakat. Paham Immanuel Kant ini terkenal dengan sebutan *nachwachkerstaats* atau *nachtwachterstaats*<sup>203</sup>.

Friedrich Julius Stahl<sup>204</sup> mengkalimatkan pengertian negara hukum sebagai berikut :

Negara harus menjadi negara hukum, itulah semboyan dan sebenarnya juga daya pendorong daripada perkembangan pada zaman baru ini. Negara harus menentukan secermat-cermatnya jalan-jalan dan batas-batas kegiatannya bagaimana lingkungan (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. Inilah pengertian negara hukum, bukannya misalnya, bahwa negara itu hanya mempertahankan tata hukum saja tanpa tujuan pemerintahan, atau hanya melindungi hak-hak dari perseorangan. negara hukum pada umumnya tidak berarti tujuan dan isi dari pada negara, melainkan hanya cara dan untuk mewujudkannya<sup>205</sup>.

---

<sup>202</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia; Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penerapannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, 1972, hlm. 72.

<sup>203</sup> M. Tahir Azhary, *Negara Hukum*, Jakarta, Bulan Bintang, 1992, hlm. 73-74.

<sup>204</sup> Friedrich Julius Stahl (sarjana Jerman) dalam karyanya ; *Staat and Rechtslehre* II, 1878 hlm. 137

<sup>205</sup> O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum Bagi Pembaharuan Negara dan Wibawa Hukum Bagi Pembaharuan Masyarakat di Indonesia*, Badan Penerbit Kristen, Jakarta, 1970, hlm. 24.

Lebih lanjut Friedrich Julius Stahl mengemukakan empat unsur *rechtstaats* dalam arti klasik<sup>206</sup>, yaitu :

1. Hak-hak asasi manusia;
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu (di negara-negara Eropa Kontinental biasanya disebut *trias politica*);
3. Pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*);
4. Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Paul Scholten<sup>207</sup>, salah seorang jurist (ahli hukum) yang terbesar dalam abad ke dua puluh di Nederland, menulis karangan tentang negara hukum. Paul Scholten menyebut dua ciri daripada Negara Hukum, yang kemudian diuraikan secara meluas dan kritis. Ciri yang utama dari negara hukum ialah : “*er is recht tegenover den staat*”, artinya kawula negara itu mempunyai hak terhadap negara, individu mempunyai hak terhadap masyarakat. Asas ini sebenarnya meliputi dua segi : 1. Manusia itu mempunyai suasana tersendiri, yang pada dasarnya terletak diluar wewenang negara; 2. Pembatasan suasana manusia itu hanya dapat dilakukan dengan ketentuan undang-undang, dengan peraturan umum. Ciri yang kedua dari negara hukum menurut Paul Scholten berbunyi ; *er is scheiding van machten*, artinya dalam negara hukum ada pemisahan kekuasaan<sup>208</sup>. Selanjutnya Von Munch misalnya berpendapat bahwa unsur negara berdasarkan atas hukum ialah adanya<sup>209</sup>:

1. Hak-hak asasi manusia;
2. Pembagian kekuasaan;

<sup>206</sup> Miriam Budiarjo, Op.cit., hlm. 57-58.

<sup>207</sup> Paul Scholten *Over den Rechtsstaats*, 1935, lihat *Verzamelde Gessriften deel I*, hlm.382-394).

<sup>208</sup> O. Notohamidjojo, Op.cit., hlm. 25.

<sup>209</sup> A. Hamid S. Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisa Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV, Disertasi, Fakultas Pascasarjana UI, 1990, hlm.312.

3. Keterikatan semua organ negara pada undang-undang dasar dan keterikatan peradilan pada undang-undang dan hukum;
4. Aturan dasar tentang perproporsionalitas (*Verhältnismässigkeit*);
5. Pengawasan peradilan terhadap keputusan-keputusan (pene-tapan-penetapan) kekuasaan umum;
6. Jaminan peradilan dan hak-hak dasar dalam proses peradilan;
7. Pembatasan terhadap berlaku surutnya undang-undang.

Dalam bukunya *Introduction to Study of The Law of The Constitution*, Albert Venn Dicey menyetengahkan tiga arti (*three meaning*) dari *the rule of law* :

Pertama, supremasi absolut atau predominasi dari *regular law* untuk menentang pengaruh dari *arbitrary power* dan meniadakan kesewenang-wenangan, prerogatif atau *discretionary authority* yang luas dari pemerintah; Kedua persamaan dihadapan hukum atau penundukan yang sama dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary court*; ini berarti bahwa tidak ada orang yang berada di atas hukum, baik pejabat maupun warga negara biasa berkewajiban untuk mentaati hukum yang sama; tidak ada peradilan administrasi negara; Ketiga, konstitusi adalah hasil dari *the ordinary law of the land*, bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan; singkatnya, prinsip-prinsip hukum privat melalui tindakan peradilan dan Parlemen sedemikian diperluas hingga membatasi posisi Crown dan pejabat-pejabatnya<sup>210</sup>.

Konsepsi Kelsen mengenai negara menekankan bahwa negara merupakan suatu gagasan teknis semata-mata yang menyatakan fakta bahwa serangkaian kaidah hukum tertentu mengikat sekelompok individu yang hidup di dalam suatu wilayah teritorial terbatas, dengan perkataan lain, negara dan hukum merupakan suatu istilah yang sinonim. Dengan analisis yang lebih mendalam akan tampak bahwa teori ini merupakan penyingkatan dari keempat karakteristik negara, yang dikemukakan di atas, dan khususnya adanya system hukum merupakan persyaratan dari suatu pemerintahan sebagai suatu unsur

---

<sup>210</sup> A.V. Dicey, *Introduction to Study of The Law of The Constitution*, Ninth Edition, Macmillan And Co, Limited ST. Martin's Street, London, 1952, hlm. 202-203.

ketatanegaraan, karena seperti yang dikatakan Jhon Locke: “Suatu pemerintahan tanpa hukum adalah .... suatu misteri dalam politik, yang sulit untuk dibayangkan seara manusiawi dan tidak konsisten dengan masyarakat manusia”<sup>211</sup>.

Kosepsi Kelsen tidak memperoleh dukungan dari banyak penulis yang lebih modern, khususnya di Jerman, yang menyatakan bahwa Kelsen, yang menekankan keidentikan negara dengan hukum, tidak berhasil menempatkan dengan pentas aspek-aspek kekuatan politik dan akibat-akibat sosiologisnya yang timbul dari kekuatan negara dan kesinambungannya. Namun, tidak dapat disangkal bahwa suatu eksistensi suatu sistem hukum merupakan syarat paling pokok dari status kenegaraan.

Dalam kaitan ini hal yang paling penting adalah apakah suatu kenegaraan (*statehood*) dari suatu kesatuan bergantung pada sahnya kesatuan tersebut, dan juga dimilikinya suatu sistem hukum yang sah secara yuridis. Negara merupakan subyek hukum internasional. Mengenal istilah “Negara” itu sendiri tidak terdapat definisi yang tepat, tetapi dengan melihat kondisi-kondisi modern saat ini, dapat ditentukan karekteristik-karakteristik pokok suatu negara. Pasal 1 Konvensi Montevideo 1933 mengenai Hak-Hak dan Kewajiban-Kewajiban Negara (yang ditanda tangani oleh Amerika Serikat dan Negara Amerika Latin) merupakan karakteristik-karakteristik berikut ini: “Negara sebagai hukum internasional harus memiliki syarat-syarat berikut: (1) penduduk tetap, (2)

---

<sup>211</sup> Lord Wilberforce, *Carl-Zeiss Stiftung V Rayner And Keeler* . No 2

wilayah tertentu (3) Pemerintah , dan (4) kemampuan untuk melakukan hubungan dengan negara-negara lainnya”.

Mengenai syarat (2), Suatu wilayah tertentu bukan merupakan hal yang esensial untuk adanya negara dengan ketentuan bahwa terdapat pengakuan mengenai apa yang dikarakteristikan sebagai “ketetapan” (*consistency*) dari wilayah terkait dan penduduknya, meskipun dalam kenyataannya semua negara modern berada dalam batas–batas teritorial. Demikian pula, perubahan-perubahan yang terjadi, baik menambah atau mengurangi luasnya wilayah negara tertentu, tidak dengan sendirinya mengubah identitas negara tersebut. Wilayah tersebut juga tidak perlu merupakan kesatuan geografis; suatu negara mungkin terdiri dari beberapa wilayah tertorial, yang kurang berhubungan atau bahkan saling berjauhan satu sama lain.

Dari segi hukum internasional, syarat (4) merupakan syarat yang paling penting. Suatu negara harus memiliki kemampuan untuk menyelenggarakan hubungan-hubungan eksternal dengan negara-negara lain. Hal inilah yang membedakan negara dalam arti yang sesungguhnya dari unit-unit yang lebih kecil seperti anggota-anggota suatu federasi, atau protektorat-protektorat, yang tidak mengurus hubungan-hubungan luar negerinya sendiri, dan tidak diakui oleh negara-negara yang lain sebagai anggota masyarakat internasional yang sepenuhnya mandiri.

## **2. Teori Antara (*Middle Theory*).**

Teori antara pada disertasi ini adalah *pertama* yaitu Teori negara sebagai badan hukum yang dikemukakan oleh Friedrich Carl von Savigny (1779-1861), Otto van Gierke (1841-1921), Utrecht (1779-1861). *Kedua* yaitu Teori Sistem.

*Pertama* teori negara sebagai badan hukum Di dalam pergaulan hidup, manusia (*natuurlijk persoon*) bukan satu-satunya pendukung hak dan kewajiban tetapi badan hukum (*rechtspersoon*) juga diakui sebagai subyek hukum. Menurut ketentuan Perdata:<sup>212</sup>

”Semua perkumpulan yang sah adalah, seperti halnya dengan orang preman, berkuasa melakukan tindakan-tindakan perdata dengan tidak mengurangi peraturan-peraturan umum, dalam mana kekuasaan itu telah diubah, dibatas atau ditundukkan pada acara-acara tertentu”.

Dari ketentuan tersebut jelas bahwa perundang-undangan mengakui adanya subyek hukum lain (badan hukum) selain manusia untuk melakukan perbuatan hukum. Badan hukum adalah suatu konstruksi yuridis yang diakui keberadaanya di dalam lalu lintas hukum. Badan hukum adalah setiap pendukung hak dan kewajiban (subyek hukum) yang bukan manusia. Badan hukum tersebut haruslah terpisah hak dan kewajiban badan hukum dari hak dan kewajiban anggota badan hukum. Anggota/pengurus badan hukum dapat berganti-ganti, tetapi badan hukum tetap ada.

Secara umum bentuk badan hukum adalah: (1) Koorporasi yaitu gabungan orang yang bertindak bersama-sama sebagai satu subyek hukum sendiri yang memiliki anggota tetapi memiliki hak dan kewajiban yang terpisah dari hak dan kewajiban anggotanya. (2) Yayasan yaitu badan hukum yang tidak memiliki anggota, tetapi ada pengurus, yang mengelola kekayaan yang memiliki

---

<sup>212</sup> Pasal 1654 KUH Perdata

tujuan tertentu dengan tanggung jawab pengurus sebatas pengelolaan kekayaan yang memiliki tujuan tertentu tersebut.

Berdasarkan pembagian hukum publik dan privat, badan hukum dapat juga dibagi : (1) Badan hukum privat, PT., CV., dan lain-lain, yang tunduk pada ketentuan hukum perdata. (2) Badan hukum publik, negara, propinsi, kota, BUMN, BHPMN, dan lain-lain, yang diatur dengan ketentuan hukum publik.

**a) Teori badan hukum :**

1. Teori Fiksi,

Teori Fiksi yang dikemukakan oleh Friedrich Carl von Savigny, yaitu semua badan hukum, kecuali negara, sebenarnya tidak ada, hanya rekaan dalam pemikiran manusia yang diciptakan oleh pemerintah, untuk menerangkan sesuatu hal.

Teori fiksi<sup>213</sup> berpendapat, bahwa badan hukum semata-mata adalah buatan negara saja. Secara alamiah hanya manusia sebagai subyek hukum yang dapat bertindak di dalam lalu lintas hukum. Badan hukum sebenarnya adalah suatu fiksi, sesuatu yang sesungguhnya tidak ada, tetapi diciptakan sebagai pelaku hukum dan diperlakukan layaknya sama dengan manusia. Terbentuknya kebadan hukuman (*rechtspersoon-lijkheid*)<sup>214</sup> adalah pertama-

---

<sup>213</sup> Friedrich Carl von Savigny dalam "System des heutigen romischen Rechts", sebagaimana dikutip oleh R. Ali Ridho dalam *Badan Hukum dan kedudukan Badan Hukum, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf*, Alumni 1977, hal.15.

<sup>214</sup> "Rechtspersoonlijkheid wil zeggen, dat de vereniging en de N.V. door het recht worden erkend als zelfstandig rechtssubject met – althans in beginsel – alle gevolgen van dien"(Kebadan hukuman berarti bahwa perkumpulan dan N.V. oleh undang-undang diakui sebagai subyek hukum yang mandiri dengan – pada dasarnya – segala akibat daripadanya), F.J.W.Löwensteyn, *Wezen en Bevoegdheid van het bestuur van de vereniging en de naamloze vennootschap*, N.V.Uitgevers-Maatschappij W.E.J. Tjeenk Willink/Zwolle, tanpa tahun, hal 10.

tama terdorong bahwa manusia di dalam hubungan hukum privat<sup>215</sup> tidak hanya berhubungan dengan sesama manusia saja tetapi juga dengan kumpulan orang-orang yang merupakan kesatuan, yakni badan hukum.

## 2. Teori Organ

Teori Organ yang dikemukakan oleh Otto van Gierke, badan hukum, suatu badan yang membentuk kehendaknya melalui alat-alat kelengkapannya yang berfungsi seperti anggota tubuh manusia (organ). Jika dianalogikan sebagai tubuh manusia maka Pengurus = Tubuh, tangan, kaki, disatu pihak dan Ketua = Kepala dilain pihak.

Teori organ<sup>216</sup> mengatakan bahwa, badan hukum itu sama seperti manusia yang juga mempunyai "kepribadian" sebagaimana halnya manusia dan keberadaan badan hukum di dalam pergaulan hidup adalah suatu realita. Manusia-manusia yang mempunyai kepentingan individual yang sama untuk mencapai suatu tujuan tertentu berkumpul dan bersatu untuk memperjuangkan tercapainya tujuan tersebut. Mereka berorganisasi, memasukkan dan mengumpulkan kekayaan, menetapkan peraturan untuk mengatur hubungan diantara mereka serta hubungannya dengan pihak ketiga.

Manusia mempunyai kemauan/keinginan, perasaan dan organ tubuh untuk melaksanakan kemauan/keinginan tersebut. Lain halnya dengan badan hukum yang tidak mempunyai sifat-sifat tersebut, sehingga badan hukum harus

---

<sup>215</sup> Hukum privat atau hukum sipil adalah istilah lain untuk hukum perdata yang menurut doktrin adalah keseluruhan perangkat (tata) hukum materiil yang mengatur kepentingan perserorangan (pribadi) dan berbeda dengan hukum publik sebagai hukum yang mengatur kepentingan umum (masyarakat).

<sup>216</sup> Otto von Gierke dalam "*Des deutsche Genossenschaftsrecht*", sebagaimana dikutip oleh R. Ali Ridho dalam *Badan Hukum dan kedudukan Badan Hukum, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf*, Alumni 1977, hal.16.

bertindak melalui organ-organnya, karena tidak mungkin untuk tiap tindakan hukum dilakukan secara bersama-sama.

Badan hukum juga mempunyai kehendak atau kemauan yang dijabarkan di dalam maksud dan tujuan pembentukannya dan dilaksanakan melalui alat-alat perlengkapannya seperti pengurus dan pengawas. Apapun yang diputuskan dan dijalankan adalah kemauan dari badan hukum. Hukum memberi hak tidak saja kepada manusia namun juga kepada badan hukum dalam hubungan hukumnya dengan subyek hukum yang lain.

### 3. Teori Konstruksi hukum

Teori Fiksi Hukum yang dikemukakan oleh Friedrich Carl von Savigny. Teori ini memperkuat teori Organ yaitu pada hakekatnya yang bertindak bagi badan hukum adalah manusia atau gabungan manusia, dalam pergaulan subyek hukum. Alat kelengkapan badan hukum (pimpinan, pengurus, direksi) yang memiliki fungsi tersendiri merupakan personifikasi beberapa hak dan kewajiban tertentu. Badan hukum adalah suatu konstruksi hukum yang menerangkan sesuatu yang menjadi gejala riil.

Dari ketiga teori yaitu teori fiksi (Friedrich Carl von Savigny), teori organ (Otto van Gierke), dan teori fixatie hukum/konstruksi hukum, (Utrecht) tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut: Kumpulan orang-orang ini merupakan suatu kesatuan yang baru. Kesatuan ini mempunyai hak-hak atas keikutsertaan pada badan hukum terpisah dari hak-hak pribadi para anggotanya. Selain hak, badan hukum mempunyai kewajiban tersendiri terpisah dari kewajiban para anggotanya sehingga kesatuan ini dapat bertindak di dalam dan di luar hukum

sebagai kesatuan yang mandiri. Badan hukum sebagai subyek hukum juga memiliki kekayaan sendiri yang terpisah dari kekayaan para anggotanya dan dengan menggunakan kekayaan tersebut melalui organisasi dari organnya digunakan untuk mencapai maksud dan tujuan badan hukum.

Dikenal bermacam-macam teori hukum mengenai negara sebagai badan hukum<sup>217</sup>, dan untuk mencari dasar hukum dari badan hukum khususnya bagi perkumpulan, teori Fiksi dan teori Organ<sup>218</sup> adalah paling sesuai.

Berangkat dari hal tersebut di atas maka pengertian tanggung jawab dan pertanggungjawaban terkait dengan hak dan kewajiban, serta kewenangan berdasarkan istilah undang-undang adalah :

Tabel 3. Istilah Tanggung Jawab Menurut Undang-Undang

No	URAIAN	DEFINISI	SUMBER
1.	BATAS WAKTU <b>TANGGUNG JAWAB</b> PENYELENGGAR A SARANA PERKERETAAPIA N	dipenuhinya kewajiban penyelenggara sarana perkeretaapian memberikan ganti kerugian, biaya pengobatan, dan santunan paling lama 1 (satu) bulan sejak kejadian	Penj. UU 23 tahun 2007 Ps. 154 (2) <sup>219</sup>
2.	BENTUK <b>BERTANGGUNG JAWAB</b> (PERKERETAAPI AN)	pemberian ganti kerugian dan biaya pengobatan bagi pengguna jasa yang luka-luka atau santunan bagi pengguna jasa yang meninggal dunia.	Penj. UU 23/2007 Ps. 157 (1) <sup>220</sup>
3.	<b>BERTANGGUNG JAWAB</b>	Harus mencapai sasaran baik fisik, keuangan maupun manfaat bagi kelancaran pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pelayanan masyarakat sesuai dengan prinsip-prinsip serta ketentuan yang berlaku dalam pengadaan barang/jasa.	KEPPRES 18 tahun 2000 Ps. 3(6) <sup>221</sup>
4.	<b>BERTANGGUNG JAWAB</b>	Bahwa dalam mencapai tujuan dan melaksanakan hak dan kewajibannya, serikat pekerja/serikat buruh, federasi dan konfederasi serikat pekerja/serikat buruh bertanggung jawab kepada anggota, masyarakat, dan negara	Penj. UU 21 tahun 2000 Ps. 3 <sup>222</sup>
5.	<b>BERTANGGUNG</b>	bahwa Badan Koordinasi Penanaman Modal dalam	Penj. UU 25/2007

<sup>217</sup> Diantara teori Fictie dan teori Organ ada pula teori Kekayaan Bersama (Plianol, Molengraaff, Kranenburg, Rudolf von Jhering), teori Kenyataan Yuridis (E.M. Meijers, P. Scholten)

<sup>218</sup> Traité Élémentaire I, cet ke 5, 1908, hingga cet ke 11, 1928, nrs 3005 vv, dikutip dari F.J.W.Löwensteyn, Wezen en Bevoegdheid van het bestuur van de vereniging en de naamloze vennootschap, N.V.Uitgevers-Maatschappij W.E.J.Tjeenk Willink/Zwolle, tanpa tahun, hal 15-16.

<sup>219</sup> Penj. UU 23 tahun 2007 Ps. 154 (2) tentang perkeretaapian

<sup>220</sup> ibid

<sup>221</sup> Kepres No. 18 Tahun 2000 tentang Pengadaan Barang dan Jasa

<sup>222</sup> UU No. 21 TAHUN 2000: Serikat Pekerja

No	URAIAN	DEFINISI	SUMBER
	<b>JAWAB LANGSUNG KEPADA PRESIDEN (PENANAMAN MODAL)</b>	melaksanakan tugas, menjalankan fungsi, dan menyampaikan tanggung jawabnya langsung kepada Presiden.	Ps. 27 (3) <sup>223</sup>
6.	<b>INSTANSI YANG BERTANGGUNG JAWAB</b>	instansi yang berwenang memberikan keputusan tentang pelaksanaan rencana kegiatan, dengan pengertian bahwa kewenangan berada pada Menteri atau Pimpinan lembaga pemerintah nondepartemen yang membidangi kegiatan yang bersangkutan dan pada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I untuk kegiatan yang berada di bawah wewenangnya.	PP RI 29 tahun 1986 Ps. 1 (8) <sup>224</sup>
7.	<b>INSTANSI YANG BERTANGGUNG JAWAB</b>	instansi yang berwenang memberikan keputusan tentang pelaksanaan rencana usaha atau kegiatan, dengan pengertian bahwa kewenangan berada pada Menteri atau Pimpinan lembaga pemerintah non departemen yang membidangi usaha atau kegiatan yang bersangkutan dan pada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I untuk usaha atau kegiatan yang berada di bawah wewenangnya	PP RI 51/1993 Ps.1(13) <sup>225</sup>
8.	<b>INSTANSI YANG BERTANGGUNG JAWAB</b>	instansi yang bertanggung jawab di bidang pengendalian dampak lingkungan.	PP RI 18 tahun 1999 Bab I Ps. 1 (19) <sup>226</sup>
9.	<b>INSTANSI YANG BERTANGGUNG JAWAB</b>	adalah nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, pekerjaan, tempat tinggal dan kewarganegaraan orang yang bersangkutan.	PP RI 27 tahun 1999 Bab I Ps. 1 (9) <sup>227</sup>
10.	<b>INSTANSI YANG BERTANGGUNG JAWAB</b>	instansi yang bertanggung jawab di bidang pemetaan	PP RI 10 tahun 2000 Ps. 1 (9) <sup>228</sup>
11.	<b>INSTANSI YANG BERTANGGUNG JAWAB</b>	instansi yang bertanggung jawab di bidang pengendalian dampak lingkungan.	PP RI 150 tahun 2000 Ps. 1(15) <sup>229</sup>
12.	<b>INSTANSI YANG BERTANGGUNG JAWAB</b>	Instansi yang bertanggung jawab di bidang pengendalian dampak lingkungan.	PP RI 54 tahun 2000 Ps. 1(8) <sup>230</sup>
13.	<b>INSTANSI YANG BERTANGGUNG JAWAB</b>	Instansi yang bertanggung jawab di bidang pengendalian dampak lingkungan.	PP RI 4 tahun 2001 Ps. 1(14); HPPU 2001 (1) <sup>231</sup>
14.	<b>INSTANSI YANG BERTANGGUNG JAWAB</b>	instansi yang bertanggung jawab di bidang pengendalian dampak lingkungan.	PP RI RI No. 74 tahun 2001 Bab I Ps. 1 (16) <sup>232</sup>
15.	<b>INSTANSI YANG BERTANGGUNG JAWAB DI DAERAH</b>	Instansi yang bertanggung jawab di bidang pengendalian dampak lingkungan atau pengelolaan lingkungan hidup daerah.	PP RI 150 tahun 2000 Ps. 1(16) <sup>233</sup>
16.	<b>KEPUTUSAN INSTANSI YANG BERTANGGUNG JAWAB</b>	keputusan yang dikeluarkan oleh pimpinan tertinggi dari instansi tersebut	Penj.PP RI 10 tahun 2000 Ps. 47 <sup>234</sup>
17.	<b>SECARA</b>	Dalam memberikan informasi harus disertai dengan data	Penjelasan PP RI

<sup>223</sup> Penj. UU 25 tahun 2007 Ps. 27 Tentang Penanaman Modal

<sup>224</sup> PP RI No.29 tahun 1986 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan

<sup>225</sup> PP RI No. 51 1993 Analisis Mengenai Dampak Lingkungan

<sup>226</sup> PP RI No.18 TAHUN 1999 Tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya Dan Beracun

<sup>227</sup> PP RI No. 27 tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan

<sup>228</sup> PP RI No. 10 tahun 2000 tentang Tingkat Ketelitian Peta Untuk Penataan Ruang Wilayah

<sup>229</sup> PP RI No. 150 tahun 2000 tentang Pengendalian Kerusakan Tanah Untuk Produksi Biomassa

<sup>230</sup> PP RI No. 54 tahun 2000 tentang Lembaga Penyedia Jasa Pelayanan Penyelesaian Sengketa lingkungan

hidup di luar pengadilan

<sup>231</sup> PP RI No. 4 thn 2001

<sup>232</sup> PP RI RI No. 74 tahun 2001 tentang Pengelolaan Bahan Berbahaya dan Beracun

<sup>233</sup> Op.cit PP RI No. 150 tahun 2000

<sup>234</sup> Penj.PP RI No. 10 tahun 2000 tentang Tingkat Ketelitian Peta Untuk Penataan Ruang Wilayah

No	URAIAN	DEFINISI	SUMBER
	<b>BERTANGGUNG JAWAB</b>	yang akurat.	No. 68 tahun 1999 Ps. 6 <sup>235</sup>
18.	<b>TANGGUNG JAWAB</b>	Kesanggupan seorang Pegawai Negeri Sipil untuk menyelesaikan pekerjaan yang diserahkan kepadanya dan tepat pada waktunya serta berani menanggung resiko atas keputusan yang diambilnya atau tindakan yang dilakukannya.	Penj.PP RI 100 tahun 2000 Ps.3(2) <sup>236</sup>
19.	<b>TANGGUNG JAWAB AKADEMIS</b>	Perwujudan akuntabilitas moral, legal, dan mental terhadap pelaksanaan kebebasan berpikir dan kebebasan akademis dalam rangka penguasaan, pemanfaatan, dan pemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi.	Penjelasan UU No. 18 tahun 2002: Ps. 2 (c) <sup>237</sup>
20.	<b>TANGGUNG JAWAB DOKTER HEWAN KARANTINA SECARA BERKELANJUTAN</b>	Tanggung jawab dokter hewan karantina terhadap sertifikat yang diberikannya walaupun media pembawa yang bersangkutan sudah dibebaskan.	Penj.PP RI 82 tahun 2000 Ps. 16(6) <sup>238</sup>
21.	<b>TANGGUNG JAWAB KEUANGAN NEGARA</b>	Kewajiban Pemerintah untuk melaksanakan pengelolaan keuangan negara secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, dan transparan, dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.	UU 15 tahun 2004 : Ps. 1 (7) <sup>239</sup>
22.	<b>TANGGUNG JAWAB KEUANGAN NEGARA</b>	kewajiban Pemerintah dan lembaga negara lainnya untuk melaksanakan pengelolaan keuangan negara secara tertib taat pada peraturan perundang-undangan efisien ekonomis efektif dan transparan dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.	UU 15 tahun 2006 Ps. 1 (11) <sup>240</sup>
23.	<b>TANGGUNG JAWAB PEMILIK ATAU OPERATOR KAPAL</b>	tanggung jawab terhadap aspek perdata seperti penggantian kerugian atas kerusakan yang timbul akibat terjadinya pencemaran baik kerugian langsung maupun tidak langsung.	Penjelasan UU 21 tahun 1992 Ps.68(1) <sup>241</sup>
24.	<b>TANGGUNG JAWAB PERUSAHAAN ANGKUTAN</b>	Tanggung jawab terhadap kematian atau lukanya penumpang yang diakibatkan oleh kecelakaan selama dalam pengangkutan dan terjadi di dalam kapal, dan/atau kecelakaan pada saat naik ke/atau turun dari kapal sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.	Penjelasan PP RI No. 82 tahun 1999 Ps. 92 (1)a <sup>242</sup>
25.	<b>TANGGUNG JAWAB SOSIAL PERUSAHAAN</b>	tanggung jawab yang melekat pada setiap perusahaan penanaman modal untuk tetap menciptakan hubungan yang serasi, seimbang, dan sesuai dengan lingkungan, nilai, norma, dan budaya masyarakat setempat.	Penj. UU 25 tahun 2007 Ps. 15 b. <sup>243</sup>
26.	<b>TANGGUNG JAWAB YANG SAMA</b>	Suatu kewajiban yang dibebankan kepada kedua orang tua dalam hal pendidikan, biaya hidup, kasih sayang, serta pembinaan masa depan yang baik bagi anak.	Penjelasan UU No. 39 tahun 1999 Ps. 51 (2) <sup>244</sup>
27.	<b>WILAYAH TANGGUNG JAWAB SAR</b>	wilayah tanggung jawab Unit Pelaksana Teknis Badan SAR Nasional.	Penj. PP RI 36 tahun 2006 Ps. 12 (1) <sup>245</sup>

<sup>235</sup> Penjelasan PP RI No. 68 tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Negara

<sup>236</sup> Penj.PP RI No. 100 tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural

<sup>237</sup> Penjelasan UU RI No. 18 tahun 2002: tentang Sistem Nasional Penelitian, Pengembangan, dan Penerapan Ilmu Pengetahuan Dan Teknologi

<sup>238</sup> Penj.PP RI No. 82 tahun 2000 tentang Karantina Hewan

<sup>239</sup> UU RI No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara

<sup>240</sup> UU RI No.15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan

<sup>241</sup> Penjelasan UU No. 21 tahun 1992 tentang Pelayaran

<sup>242</sup> Penjelasan PP RI No. 82 tahun 1999 tentang Angkutan Di Perairan

<sup>243</sup> Op.cit Penj. UU 25 tahun 2007 Ps. 27 Tentang Penanaman Modal

<sup>244</sup> Penjelasan UU RI No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

<sup>245</sup> Penj. PP RI RI 36 tahun 2006 tentang Pencarian dan Pertolongan

Tabel 4 : Istilah Tanggung Jawab Menurut Beberapa Sumber

SUMBER	KETERANGAN
Al-hadits, Shahih Bukhari – Muslim	Tanggung jawab “Setiap orang dari kamu adalah pemimpin, dan kamu bertanggung jawab atas kepemimpinan itu”.
Kamus Bahasa Indonesia Pusat Bahasa, edisi keempat, hlm.1398	<p><b>Tanggung jawab</b> : [n] (1) keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dsb): pemogokan itu menjadi -- pemimpin serikat buruh; (2) Huk fungsi menerima pembebanan, sbg akibat sikap pihak sendiri atau pihak lain</p> <p><b>penanggung jawab</b> : [n] orang yg bertanggung jawab</p> <p><b>pertanggungjawaban</b> : n] (1) perbuatan (hal dsb) bertanggung jawab; (2) sesuatu yg dipertanggungjawabkan</p> <p><b>Bertanggung jawab</b> : [v] (1) berkewajiban menanggung; memikul tanggung jawab: pemimpin redaksi ~ atas isi majalahnya; (2) menanggung segala sesuatunya (kpd): kabinet ~ kpd Presiden; dia laki-laki yg tidak ~</p> <p><b>Pertanggungjawaban</b> : [n] (1) perbuatan (hal dsb) bertanggung jawab; (2) sesuatu yg dipertanggungjawabkan</p> <p><b>Mempertanggungjawabkan</b> : [v] memberikan jawab dan menanggung segala akibatnya (kalau ada kesalahan); memberikan pertanggungjawaban: panitia harus ~ penggunaan dana yg dipungut dr masyarakat</p>
Merriam-Webster Dictionary	<p><i>responsible adjective (tanggung Jawab)</i></p> <p>1 <i>being the one who must meet an obligation or suffer the consequences for failing to do so</i>  <i>&lt;the state laws hold pet owners responsible for any damage or injury done by improperly restrained animals&gt;</i></p> <p>Synonyms <i>accountable, amenable, answerable, liable</i>  <i>Related Words beholden, indebted, obligated, obliged</i>  <b>Near Antonyms exempt, immune</b>  <b>Antonyms irresponsible, nonaccountable, unaccountable</b>  <i>2 worthy of one's trust &lt;our regular babysitter is very responsible&gt;</i>  Synonyms <i>calculable, good, reliable, responsible, safe, secure, solid, steady, sure, tried, tried-and-true, true, trustable, trustworthy, trusty</i>  <i>Related Words constant, devoted, faithful, fast, loyal, staunch (also stanch), steadfast, true-blue; honest, sincere, single-minded; infallible, unerring; bedrock, firm, sound, strong; effective, telling; attested, authenticated, confirmed, proven, valid, validated, verified; blameless, faultless, guiltless, impeccable, inerrant, irreproachable, unimpeachable, unquestionable</i>  <b>Near Antonyms disloyal, faithless, false, fickle, inconstant, perfidious, recreant, traitorous, treacherous, unfaithful, untrue; deceitful, dishonest, lying, mendacious, untruthful; debatable, disputable, doubtful, doubtful, dubious, fishy, problematic (also problematical), questionable, shady, shaky, suspect, uncertain, unsound; hazardous, risky; unconfirmed, untried</b>  <b>Antonyms dodgy [chiefly British], uncertain, undependable, unreliable, unsafe, untrustworthy</b></p>
	<p>From Wikipedia, the free encyclopedia (Redirected from Responsible)</p> <p><b>Responsibility may refer to:</b></p> <p><i>Collective responsibility</i> : Cabinet collective responsibility, a constitutional Convention in Governments using the Westminster System</p> <p><i>Corporate responsibility, Corporate social responsibility, Diffusion of responsibility, Diminished responsibility</i></p> <p><i>Individual responsibility - moral responsibility as applied to or by individuals</i></p> <p><i>Legal liability, Media responsibility,</i></p> <p><i>Ministerial responsibility, a constitutional convention guiding Cabinet ministers within Westminster-style political systems</i></p> <p><i>Moral responsibility - a set of concepts in ethics</i></p> <p><i>Professional responsibility,</i></p> <p><i>Responsibility assumption in spirituality and personal-growth contexts</i></p> <p><i>Responsibility (song), a song by the Christian punk band MxPx</i></p> <p><i>Single responsibility principle</i></p> <p><i>Social responsibility</i></p>
American Heritage® Dictionary of the English Language <sup>246</sup>	<p><i>Responsibilities</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li><i>The state, quality, or fact of being responsible.</i></li> <li><i>Something for which one is responsible; a duty, obligation, or burden.</i></li> </ol> <p><i>Noun</i></p>

<sup>246</sup> The American Heritage® Dictionary of the English Language, Fourth Edition copyright ©2000 by Houghton Mifflin Company. Updated in 2009. Published by Houghton Mifflin Company. All rights reserved.

SUMBER	KETERANGAN
	<p>1. Responsibility - the social force that binds you to the courses of action demanded by that force; "we must instill a sense of duty in our children"; "every right implies a responsibility; every opportunity, an obligation; every possession, a duty"- John D.Rockefeller Jr</p> <p>2. Responsibility - the proper sphere or extent of your activities; "it was his province to take care of himself"</p> <p>3. Esponsibility - a form of trustworthiness; the trait of being answerable to someone for something or being responsible for one's conduct; "he holds a position of great responsibility"</p>
Collins English Dictionary <sup>247</sup>	<p>responsibility [rɪˌspɒnsəˈbɪlɪti]</p> <p>1. the state or position of being responsible</p> <p>2. a person or thing for which one is responsible</p> <p>3. the ability or authority to act or decide on one's own, without supervision</p>
Bouvier's Law Dictionary <sup>248</sup>	<p>RESPONSIBILITY. The obligation to answer for an act done, and to repair any injury it may have caused.</p> <p>2. This obligation arises without any contract, either on the part of the party bound to repair the injury, or of the party injured. The law gives to the person who has suffered loss, a compensation in damages.</p> <p>3. it is a general rule that no one is answerable for the acts of another unless he has, by some act of his own, concurred in them. But when he has sanctioned those acts, either explicitly or by implication, he is responsible. An innkeeper in general, civilly liable for the acts of his servants towards his guests, for anything done in their capacity of servants. The owner of a carriage is also, civilly responsible to a passenger for any injury done by the driver as such. See Driver.</p> <p>4. There are cases where persons are made civilly responsible for the acts of others by particular laws and statutory provisions, when they have not done anything by which they might be considered as participating in such acts. The responsibility which the hundred (q. v.) in England formerly incurred to make good any robbery committed within its precincts, may be mentioned as an instance. A somewhat similar liability is incurred now in some places in this country by a county, when property has been destroyed by a mob.</p>
Dictionary law <sup>249</sup>	<p><b>liability</b></p> <p>noun. one of the most significant words in the field of law, liability means legal responsibility for one's acts or omissions. Failure of a person or entity to meet that responsibility leaves him/her/it open to a lawsuit for any resulting damages or a court order to perform (as in a breach of contract or violation of statute). In order to win a lawsuit the suing party (plaintiff) must prove the legal liability of the defendant if the plaintiff's allegations are shown to be true. This requires evidence of the duty to act, the failure to fulfill that duty and the connection (proximate cause) of that failure to some injury or harm to the plaintiff. Liability also applies to alleged criminal acts in which the defendant may be responsible for his/her acts which constitute a crime, thus making him/her subject to conviction and punishment. Example: Jack Jumpstart runs a stop sign in his car and hits Sarah Stepforth as she is crossing in the crosswalk. Jack has a duty of care to Sarah (and the public) which he breaches by his negligence, and therefore has liability for Sarah's injuries, giving her the right to bring a lawsuit against him. However, Jack's father owns the automobile and he, too, may have liability to Sarah based on a statute which makes a car owner liable for any damages caused by the vehicle he owns. The father's responsibility is based on "statutory liability" even though he personally breached no duty. A signer of a promissory note has liability for money due if it is not paid and so would a co-signer who guarantees it. A contractor who has agreed to complete a building has liability to the owner if he fails to complete on time</p>
Black's Law Dictionary <sup>250</sup>	<p><b>RESPONSIBILITY</b> (1) liability (2) criminal law, a person's mental fitness to answer in court for his or her actions (3) criminal law. The obligation to answer for an act done, and to repair any injury it may have caused.</p> <p>The state of being bound or obliged in law or justice to do, pay, or make good something; legal responsibility.</p> <p><b>LIABILITY</b> (1). The quality or state of being legally obligated accountable; legal responsibility to another or to society, enforceable by civil remedy or criminal punishment &lt; liability for injuries caused by negligence&gt;. –also termed legal liability, responsibility; subjection. (2) (often plural) a financial or pecuniary obligation</p> <p>The state of being bound or obliged in law or justice to do, pay, or make good something; legal responsibility.</p>

<sup>247</sup> Collins English Dictionary – Complete and Unabridged © HarperCollins Publishers 1991, 1994, 1998, 2000, 2003

<sup>248</sup> Bouvier's Law Dictionary, 1856 Edition, [http://www.constitution.org/bouv/bouvier\\_r.htm](http://www.constitution.org/bouv/bouvier_r.htm)

<sup>249</sup> Dictionary law, <http://dictionary.law.com/Default.aspx?searched=Responsibility&type=1>

<sup>250</sup> Black's Law Dictionary

Menurut Rosalyn Higgins<sup>251</sup>, hukum tentang tanggung jawab negara tidak lain adalah hukum yang mengatur akuntabilitas (*accountability*) terhadap suatu pelanggaran hukum internasional. Jika suatu negara melanggar suatu kewajiban internasional, negara tersebut bertanggung jawab (*responsibility*) untuk pelanggaran yang dilakukannya. Kata *accountability* mempunyai dua pengertian. Pertama, negara memiliki keinginan untuk melaksanakan perbuatan dan/atau kemampuan mental (*mental capacity*) untuk menyadari apa yang dilakukannya. Kedua, terdapat suatu tanggung jawab (*liability*) untuk tindakan negara yang melanggar hukum internasional (*internationally wrongful behaviour*) dan bahwa tanggung jawab tersebut (*liability*) harus dilaksanakan.

Sedangkan pandangan Malcolm N. Shaw<sup>252</sup>, yang menjadi karakteristik penting adanya tanggung jawab (negara) ini bergantung kepada faktor-faktor sebagai berikut:

- 1) Adanya suatu kewajiban hukum internasional yang berlaku antara dua negara tertentu.
- 2) Adanya suatu perbuatan atau kelalaian yang melanggar kewajiban hukum internasional tersebut yang melahirkan tanggung jawab negara.
- 3) Adanya kerusakan atau kerugian sebagai akibat adanya tindakan yang melanggar hukum atau kelalaian.

*Kedua* yaitu Teori Sistem

Sistem merupakan satu kesatuan (*unity*) yang kompleks yang dibentuk oleh bagian-bagian yang berbeda-beda (*diserve*) yang masing-masing terikat

---

<sup>251</sup> Higgins Rosalyn. Cf, Problems and Proces: International Law and How We Use It, Oxford: Clarendon Press, London 1994: hlm.6

<sup>252</sup> Malcolm N. Shaw, International Law, Cambridge University Press, Cambridge, 1997. hlm. 541

pada rencana yang sama atau berkontribusi untuk mencapai tujuan yang sama.

Menurut Vincent Gasperz<sup>253</sup> bahwa

Sistem deterministik dengan sistem (sistem-sistem) yang melakukan tugas seperti yang ditugaskan. Sistem probabilistik, keluaran ini dapat dikaitkan dengan istilah "kesempatan" atau "kemungkinan" Sistem konseptual. Berkaitan dengan struktur teoritik yang bisa ada dalam dunia nyata bisa juga tidak. Sistem empirik. merupakan sistem (operasional) konkrit yang tersusun dari manusia, benda-benda, mesin. Sistem alamiah ada dengan sendirinya di dalam alam (tentu diciptakan Tuhan) Sistem buatan. Sistem ini terbentuk ketika untuk pertama kali bergabung bersama untuk hidup bersama-sama dan melakukan perburuan bersama-sama. Sistem sosial. Sistem yang terdiri dari manusia bisa dianggap murni sistem sosial, lepas dari tujuan dan proses sistem lain. sistem statik adalah sistem yang hanya memiliki struktur tanpa aktivitas.

Elemen sistem adalah bagian terkecil dari sistem yang dapat diidentifikasi yang terdiri dari subsistem-subsistem. kontrol sistem adalah konsepsi inti dari sistem, yang dibentuk secara langsung untuk tujuan kontrol. Sintesis sistem mengacu pada kepada usaha mengkombinasikan dan menyusun struktur dari bagian-bagian dan elemen-elemen sedemikian rupa agar dapat membentuk kesatuan fungsional sehingga sistem dapat berfungsi sesuai yang diharapkan.

#### b) Teori Hak dan Kewajiban

Hak menurut fiqh muamalah

Hak dan kewajiban adalah sesuatu yang tidak bisa dilepaskan dari kehidupan manusia. Ketika mereka berhubungan dengan orang lain dan atau badan hukum termasuk negara, maka akan timbul hak dan kewajiban yang mengikat keduanya.

---

<sup>253</sup> Vincent Gasperz , Pedoman Implementasi Proyek Six Sigma, Gramedia Pustaka Utama Jakarta, 196 : 23

Kata hak berasal dari bahasa Arab '*haqq*' yang memiliki beberapa makna, di antaranya, hak bermakna 'ketetapan' atau 'kewajiban' hal ini bisa dipahami dari firman Allah dalam QS. Al Anfal: 8 atau juga dalam QS. Yunus:

35

Al-Qur'an surah/surat : Al-Anfaal Ayat : 8

لِيُحِقَّ الْحَقَّ وَيُبْطِلَ الْبَاطِلَ وَلَوْ كَرِهَ الْمُجْرِمُونَ ﴿٨﴾

(*liyuhiqqa alhaqqa wayubthila albaathila walaw kariha almujrimumuna*) agar Allah menetapkan yang hak (Islam) dan membatalkan yang batil (syirik) walaupun orang-orang yang berdosa (musyrik) itu tidak menyukainya.

Al-Qur'an surah/surat : Yunus, Ayat : 35

قُلْ هَلْ مِنْ شُرَكَائِكُمْ مَنْ يَهْدِي إِلَى الْحَقِّ قُلِ اللَّهُ يَهْدِي لِلْحَقِّ أَفَمَنْ يَهْدِي إِلَى الْحَقِّ أَحَقُّ أَنْ يُتَّبَعَ أَمْ لَا يَهْدِي إِلَّا أَنْ يُهْدَىٰ فَمَا لَكُمْ

كَيْفَ تَحْكُمُونَ ﴿٣٥﴾

(*qul hal min syurakaa-ikum man yahdii ilaa alhaqqi quli allaahu yahdii lilhaqqi afaman yahdii ilaa alhaqqi ahaqqu an yuttaba'a amman laa yahiddii illaa an yuhdaa fama lakum kayfa tahkumuuna*) Katakanlah: "Apakah di antara sekutu-sekutumu ada yang menunjuki kepada kebenaran?" Katakanlah "Allah-lah yang menunjuki kepada kebenaran". Maka apakah orang-orang yang menunjuki kepada kebenaran itu lebih berhak diikuti atautkah orang yang tidak dapat memberi petunjuk kecuali (bila) diberi petunjuk? Mengapa kamu (berbuat demikian)? Bagaimanakah kamu mengambil keputusan?

Secara istilah, hak memiliki beberapa pengertian dari para ahli fiqh.

Menurut ulama kontemporer Ali Khofif<sup>254</sup>, hak adalah sebuah kemashlahatan yang boleh dimiliki secara syar'i. Menurut Mustafa Ahmad Zarqa<sup>255</sup>, hak adalah sebuah keistimewaan yang dengannya syara' menetapkan sebuah kewenangan (otoritas) atau sebuah beban (taklif).

<sup>254</sup> Zuhaili, 1989, IV, hal.9)

<sup>255</sup> Ibid.

Dalam definisi ini, hak masuk dalam ranah religi, yakni hak Allah atas hamba-Nya untuk beribadah, seperti shalat, puasa, zakat dan lainnya. Atau juga masuk dalam hak kehidupan madani, seperti hak kepemilikan, atau hak yang bersifat etik, seperti hak untuk ditaati bagi orang tua, hak untuk dipatuhi seorang isteri bagi seorang suami. Atau juga masuk dalam ranah publik, seperti hak pemerintah untuk dipatuhi rakyatnya, hak rakyat untuk dipenuhi kebutuhan dasarnya dari pemerintah atau hak-hak finansial, seperti hak menerima nafkah, dan lainnya.

Kata kewenangan dalam definisi di atas, adakalanya berhubungan dengan seseorang, seperti hak untuk dirawat (*hadlanah*) atau juga berhubungan dengan sesuatu yang definitif, seperti hak kepemilikan. Sedangkan kata '*taklif*' adakalanya merupakan sebuah kewajiban atas diri manusia yang bersifat finansial, seperti membayar hutang, atau merealisasikan sebuah tujuan tertentu, seperti seorang pekerja yang harus menyelesaikan pekerjaannya.

Dalam ajaran islam, hak adalah pemberian Allah yang disandarkan pada sumber-sumber yang dijadikan sebagai sandaran dalam menentukan hukum-hukum syara'. Dengan demikian, sumber hak adalah kehendak atau ketentuan hukum syara'. tidak akan ditemukan sebuah hak syar'i tanpa adanya dalil syar'i yang mendukungnya.

Dengan demikian, sumber hak adalah Allah SWT, karena tiada lain selain dia, tiada dzat yang berhak untuk mensyariatkan sesuatu, selain Allah, tiada syariat yang dijalankan manusia, kecuali syariat-Nya. Untuk itu, manusia

(termasuk pemerintah/amir) memiliki kewajiban untuk menghormati hak orang lain. Di samping itu, pemilik hak harus menggunakan haknya secara proporsional, sehingga tidak menimbulkan kemudlaratan bagi orang lain.

### **c) Teori Hak dan kewajiban asasi warga negara**

Salah satu prestasi signifikan yang diraih Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) dalam rentang sejarah lima puluh tahun pertama organisasi ini berdiri adalah berhasilnya PBB menyusun satu deklarasi yang dikenal dengan Deklarasi Hak Asasi manusia (HAM). Sejak pendeklarasiannya tahun 1948, isu tentang HAM terus hangat dibicarakan sampai sekarang, baik itu oleh akademisi, pers, organisasi pemerintah, lembaga-lembaga swadaya masyarakat, maupun para aktivis HAM disemua level; domestik, regional, dan internasional. Isu ini terus menggelinding dari mulai mendiskusikan tentang pentingnya suatu negara menjunjung tinggi HAM sampai perlu diadilinya para pelanggar HAM, bahkan perlunya mengembargo negara yang tidak memerdulikan hak yang paling asasi bagi manusia tersebut.

HAM menurut definisi Harun Nasution adalah

Hak moral yang universal, sesuatu yang harus dimiliki semua manusia, dimanapun dan dalam waktu apapun, dan merupakan sesuatu dimana seseorang tidak dapat dicabut haknya tanpa adanya penghinaan yang berarti terhadap keadilan, sesuatu yang harus diberikan kepada setiap manusia, hanya karena dia manusia.<sup>256</sup>

Jika dilihat dari sejarahnya maka istilah HAM baru muncul setelah Revolusi Perancis, dimana para tokoh borjuis berkoalisi dengan tokoh-tokoh gereja untuk merampas hak-hak rakyat yang telah mereka miliki sejak lahir.

---

<sup>256</sup> Harun Nasution (ed.), Hak Azasi Manusia dalam Islam, (Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 1987), hlm. 40

Akibat dari penindasan panjang yang dialami masyarakat Eropa dari kedua kaum ini, munculah perlawanan rakyat dan yang akhirnya berhasil memaksa para raja mengakui aturan tentang hak asasi manusia. Diantaranya adalah pengumuman hak asasi manusia dari Raja John kepada rakyat Inggris tahun 1216. Di Amerika pengumuman dilakukan tahun 1773. Hak asasi ini lalu diadopsi oleh tokoh-tokoh Revolusi Perancis dalam bentuk yang lebih jelas dan luas, serta dideklarasikan pada 26 Agustus 1789.

Menurut Soetandyo<sup>257</sup> bahwa:

HAM akronim dari “Hak-Hak asasi manusia “ adalah sebuah konsep yang beribwayat lama tentang hak-hak manusia dalam kedudukannya sebagai warga negara dihadapan kekuasaan negara dan para pejabatnya. Konsep ini marak mula-mula di negeri-negeri barat di mana kekuasaan negara berseiring dengan berlangsungnya proses tumbuh kembangnya negara bangsa (*nation state*) dan industrialisasi berkembang kearah sentralisasi dan absolutisme yang tak tertahankan abat 18.

Cikal bakal perumusan konsep HAM di dunia Barat dapat ditelusuri mulai dari filsuf Inggris abat ke 17, Jhon Locke (1632-1704) yang merumuskan beberapa hak alam (*natural right*) yang inheren pada manusia. Konsep ini bangkit kembali seusai perang dunia II (1948) dengan dicanangkannya *Universal Declaration of Human Rights* oleh negara-negara yang tergabung dalam PBB. Dua puluh tahun kemudian, yaitu pada tahun 1966, Deklarasi universal dijabarkan dalam dua perjanjian internasional, yang satu memuat hak ekonomi, yang lainnya hak politik.<sup>258</sup>

---

<sup>257</sup> Soetandyo, Hak asasi manusia,( Jakarta, Badan pendidikan dan pelatihan depdagri, Penebar swadaya, 1997),78

<sup>258</sup> Miriam Budiarjo, Hak asasi manusia,( Jakarta, Badan pendidikan dan pelatihan depdagri, Penebar swadaya, 1997), 37

Di Eropa proses *standard setting* diteruskan pada dasawarsa 70-an dengan diterimanya Helsinki Accord (1975), dalam dasawarsa 80-an disusul dengan *Africa Charter on human and people's Right* (1981). Dalam dasawarsa 90-an disusul dengan *Cairo Declaration on Human Right in Islam* (1990) hasil karya Organisasi Konferensi Islam ( OKI ), Bangkok *Declaration (Regional meeting for Asia of the World Confrence on Human Rights, 1993)* *Vienna Declaration ( World Conference on Human Rights, 1993)* dan *Human Right Declaration of AIPO (Asean Interparliamentary Organization, 1993)*.<sup>259</sup>

Lebih jelas mengenai HAM versi PBB, bermula dari keinginan pemimpin negara-negara Eropa merumuskan HAM yang diakui di seluruh dunia sebagai standar bagi perilaku manusia secara universal, yang perumusannya diserahkan pada komisi HAM (*Commission on Human Right*) yang dibentuk PBB pada tahun 1946. pada tanggal 10 Desember 1948 rumusan komisi tersebut diterima secara aklamasi oleh negara-negara yang tergabung dalam PBB (48 setuju sepenuhnya, 8 abstain dan tidak ada negara yang menolaknya)<sup>260</sup> dan kemudian diumumkan oleh PBB sebagai “pernyataan seجات HAM (*Universal Declaration of Human Rights*). Pernyataan seجات HAM ini dimuat dalam 30 pasal, 28 pasal mengenai HAM, satu pasal mengenai kewajiban individu dan

---

<sup>259</sup> Ibid, hal. 37

<sup>260</sup> Meskipun demikian ada bentuk kritik yang berbeda, walaupun dengan hati-hati, disuarakan oleh wakil Saudi Arabia, Al-Barudi. Pada permulaan diskusi-diskusi komisi, dia memberi komentar bahwa draf awal deklarasi itu sebelumnya sebageian besar didasarkan pada pola-pola dominasi kultur barat, pola-pola yang sering berbeda dengan kultur negara-negara timur. Kesulitan yang diajukan Al-Barudi mulai nampak jelas pada diskusi tentang dasar-dasar hak-hak asasi manusia ( pasal 1 ) dan puncaknya pada kebebasan agama (pasal 18). Lihat David Little (ed.), *Human right and the conflict of cultures: western and Islamic perspectives on religion liberty*, terjemahan Riyanto, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 1997), hlm. 41

satu pasal lagi mengenai larangan untuk meniadakan salah satu hak dalam pernyataan tersebut.<sup>261</sup>

Secara garis besar ke 28 HAM tersebut dapat digolongkan sebagai berikut: Pertama, mengenai persamaan hak (pasal: 1, 2 dan 6). Kedua, persamaan didepan hukum dan peradilan, termasuk hak untuk menikah, mempunyai hak milik (pasal 5, 7 s/d 17, 28). Ketiga, kebebasan berfikir, berpendapat, berkumpul dan berserikat, turut dalam pemerintahan ( pasal: 19 s/d 21). Keempat, HAM dibidang ekonomi (pasal 23 dan 24 ). Kelima, HAM dibidang sosial dan budaya seperti: bebas dari perbudakan, mendapat pengajaran, jaminan kesehatan, makanan, rumah dan lain-lain termasuk didalamnya hak untuk beragama (pasal: 4, 18, 22, 25, 26, 27).<sup>262</sup>

### 3. Aplikasi Teori (*Applied Theory*).

Ulpian, seorang ahli hukum Romawi kuno yang amat terpelajar, terkenal dengan ucapannya "*Honeste vivere, alterum non laedere, suum quique tribuere*" (hiduplah dengan jujur, jangan menyakiti orang lain, dan berikan apa yang menjadi haknya)<sup>263</sup>. Berkaitan dengan pemenuhan/penegakan hak konstitusi pendidikan bagi setiap warga negara secara tersurat perintah/kewajiban bagi negara melalui pemerintah untuk memenuhi hak tersebut.

Teori-teori yang dapat diaplikasikan untuk kegiatan operasional, dan penerapan kegiatan pada penelitian ini adalah (1) Teori tanggung jawab

---

<sup>261</sup> Bintang Saragih, Hak asasi manusia,( Jakarta, Badan Pendidikan dan Pelatihan Depdagri, Penebar swadaya, 1997), hlm. 3

<sup>262</sup> Ibid, hal. 4

<sup>263</sup> Satjipto Rahardjo,2009;158

negara, (2) Teori Good Governance, (3) teori *measuring state compliance with the right to education using indicators*. yang dikembangkan oleh Sital Kalantry Cornell Law School, Jocelyn Getgen dan Steven A. Koh.

Teori tanggung jawab negara, sebagai berikut :

1) Teori tanggung jawab negara,

Teori negara sebagai organisasi kekuasaan dianut oleh H.A.Logemann dalam bukunya *Over De Theorie van Een Stelling Staatsrecht*. Dikatakan bahwa keberadaan negara bertujuan untuk mengatur serta menyelenggarakan kebutuhan masyarakat yang dilengkapi dengan kekuasaan tertinggi. Pandangan ini kemudian diikuti oleh Harold, J. Laski, Max Weber dan Leon Duguit. Sifat Hakekat Negara Menurut Miriam Budiardjo<sup>264</sup>: 1) Sifat memaksa, 2) Sifat monopoli, dan 3) Sifat mencakup semua.

Negara lahir dari konsepsi demokrasi dalam artian yang memberikan landasan dan mekanisme kekuasaan berdasarkan prinsip persamaan dan kesederajatan manusia. Demokrasi menempatkan manusia sebagai pemilik kedaulatan yang kemudian dikenal dengan prinsip kedaulatan rakyat. Berdasarkan pada teori kontrak sosial,<sup>265</sup> untuk memenuhi hak-hak tiap manusia tidak mungkin dicapai oleh masing-masing orang secara individual, tetapi harus bersama-sama. Maka dibuatlah perjanjian sosial yang berisi tentang apa yang menjadi tujuan bersama, batas-batas hak individual, dan siapa yang bertanggungjawab untuk pencapaian tujuan tersebut dan

---

<sup>264</sup> Logemann, J.H.A. 1948. *Over de Theorie van een Stelling staatsrecht*. Leiden : Universiteit Pers Leiden.

<sup>265</sup> Harus diingat bahwa paling tidak terdapat tiga macam teori kontrak sosial masing-masing dikemukakan oleh John Locke, Thomas Hobbes, dan J.J. Rousseu yang masing-masing melahirkan konsep negara yang berbeda-beda. Lihat George H. Sabine, *A History of Political Theory*, Third Edition, (New York-Chicago-San Fransisco-Toronto-London; Holt, Rinehart and Winston, 1961), hal. 517 – 596.

menjalankan perjanjian yang telah dibuat dengan batas-batasnya. Perjanjian tersebut diwujudkan dalam bentuk konstitusi sebagai hukum tertinggi di suatu negara (*the supreme law of the land*), yang kemudian dielaborasi secara konsisten dalam hukum dan kebijakan negara.

Dalam sebuah negara hukum, sesungguhnya yang memerintah adalah hukum, bukan manusia. Hukum dimaknai sebagai kesatuan hirarkis tatanan norma hukum yang berpuncak pada konstitusi. Hal ini berarti bahwa dalam sebuah negara hukum menghendaki adanya supremasi konstitusi. Supremasi konstitusi disamping merupakan konsekuensi dari konsep negara hukum, sekaligus merupakan pelaksanaan demokrasi karena konstitusi adalah wujud perjanjian sosial tertinggi.<sup>266</sup>

Membicarakan tanggung jawab Negara maka sesungguhnya kita membicarakan persoalan pertautan menjadi penting karena ia merupakan syarat mutlak bagi ada-tidaknya tanggung jawab suatu negara dalam suatu perbuatan (dilakukan dan atau tidak dilakukan) atau kelalaian yang melanggar hukum baik nasional maupun internasional. Pertautan itu dianggap ada bilamana perbuatan atau kelalaian (yang melanggar kewajiban hukum internasional) itu dilakukan oleh suatu organ negara atau pihak-pihak yang memperoleh status sebagai organ negara. Pengertian ‘organ” di sini harus diartikan merujuk pada seorang pejabat negara, departemen pemerintahan dan badan-badannya.

**a. Terdapat dua macam teori tanggung jawab negara, yaitu :**

---

<sup>266</sup> Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hal. 152-162.

1. Teori Risiko (*Risk Theory*) yang kemudian melahirkan prinsip tanggung jawab mutlak (*absolute liability* atau *strict liability*) atau tanggung jawab objektif (*objective responsibility*), yaitu bahwa suatu negara mutlak bertanggung jawab atas setiap kegiatan yang menimbulkan akibat yang sangat membahayakan (*harmful effects of ultra-hazardous activities*) walaupun kegiatan itu sendiri adalah kegiatan yang sah menurut hukum<sup>267</sup>. Contohnya, Pasal II *Liability Convention* 1972 (nama resmi konvensi ini adalah *Convention on International Liability for Damage caused by Space Objects of 1972*) yang mengatur bahwa negara peluncur (*launching state*) mutlak bertanggung jawab untuk membayar kompensasi untuk kerugian di permukaan bumi atau pada pesawat udara yang sedang dalam penerbangan yang ditimbulkan oleh benda angkasa miliknya.
2. Teori Kesalahan (*Fault Theory*) yang melahirkan prinsip tanggung jawab subjektif (*subjective responsibility*) atau tanggung jawab atas dasar kesalahan (*liability based on fault*), yaitu bahwa tanggung jawab negara atas perbuatannya baru dikatakan ada jika dapat dibuktikan adanya unsur kesalahan pada perbuatan itu.<sup>268</sup>

**b. Tentang Pembelaan dan Pembenaran (*Defences and Justifications*)**

Ada dua hal yang kemungkinan dapat membebaskan suatu negara dari kewajiban untuk bertanggung jawab, yakni “Pembelaan” (*Defences*) dan “Pembenaran” (*Justification*). Menurut konvensi tentang tanggung jawab

---

<sup>267</sup> I Dewa Gede Palguna, 2011, Seri kuliah Hukum Internasional, hlm 2

<sup>268</sup> *ibid*

negara yang dibuat oleh ILC tahun 1970 dan 1980, yang termasuk dalam katagori pembelaan adalah jika:

- a. Suatu negara dipaksa oleh negara lain untuk melakukan perbuatan yang dapat dipersalahkan atau melawan hukum;
- b. Suatu negara melakukan tindakan itu telah dengan persetujuan negara yang menderita kerugian;
- c. Suatu negara melakukan tindakan itu semata-mata sebagai upaya perlawanan yang diperbolehkan (*permissible countermeasures*); namun dalam hal ini tidak termasuk upaya perlawanan dengan menggunakan kekuatan senjata;

Terdapat tiga hal penting, semacam prinsip umum, yang perlu mendapatkan perhatian, yaitu:

- 1) Bahwa pasal bersifat residual, maksudnya Artikel tidak berlaku dalam hal syarat-syarat atau kondisi bagi adanya suatu perbuatan yang dipersalahkan secara internasional (*internationally wrongful act*) atau isi maupun implementasi tanggung jawab internasional suatu negara diatur oleh ketentuan hukum internasional khusus;
- 2) Bahwa hukum kebiasaan internasional akan tetap berlaku terhadap masalah-masalah yang tidak dicakup oleh aturan dalam pasal, sehingga tetap terbuka bagi perkembangan hukum internasional yang mengatur tentang tanggung jawab negara, misalnya mengenai tanggung jawab atas akibat-akibat yang merugikan atau membayakan yang ditimbulkan oleh suatu tindakan yang tidak dilarang oleh hukum internasional;

- 3) Bahwa, tanpa mengabaikan ketentuan dalam Piagam PBB, kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam Pasal 103 diutamakan berlakunya daripada kewajiban-kewajiban yang timbul dari perjanjian-perjanjian internasional lainnya. Maksud ketentuan ini adalah untuk menyatakan secara tegas bahwa ketentuan-ketentuan dalam Artikel tidak mengesampingkan tindakan yang diambil oleh PBB mengenai pembayaran kompensasi oleh suatu negara.

**c. Perbuatan suatu negara yang dipersalahkan secara internasional**

Setiap tindakan atau perbuatan suatu negara yang dipersalahkan secara internasional melahirkan pertanggungjawaban internasional negara yang bersangkutan. Perbuatan tersebut dikatakan salah hanya jika:

- a) berdasarkan hukum internasional ia dapat diatribusikan kepada negara itu, dan
- b) melahirkan suatu pelanggaran terhadap suatu kewajiban internasional.

Namun tidak memberi pembatasan kapan suatu negara melakukan suatu pelanggaran hukum internasional. Hal itu ditentukan melalui penerapan sumber-sumber ketentuan primer (ketentuan perjanjian internasional, hukum kebiasaan internasional, dan sumber-sumber hukum internasional lainnya). Ketentuan di atas tidak berlaku terhadap pertanggungjawaban organisasi internasional dan individu atau orang-perorangan.

**d. Perbuatan yang diatribusikan kepada suatu negara**

Dalam keadaan bagaimanakah suatu perbuatan dapat diatribusikan kepada suatu negara? Secara umum, ketentuan yang berlaku dalam hal ini adalah bahwa hanya perbuatan organ negara atau pemerintah atau pejabatnya (orang maupun entitas yang bertindak berdasarkan perintah/arahan, anjuran, atau pengawasan organ-organ itu) yang dapat diatribusikan kepada negara. Organ-organ itu mencakup organ-organ pemerintahan nasional, daerah, maupun lokal dan orang-orang maupun entitas dalam tingkatan apa pun, ataupun setiap orang maupun entitas yang menyandang status sebagai organ pemerintahan berdasarkan hukum nasional suatu negara. Juga termasuk di dalamnya orang-orang yang secara nyata bertindak sebagai organ pemerintahan meskipun mereka tidak diklasifikan demikian oleh hukum nasional negara yang bersangkutan.

Tindakan organ negara, atau orang maupun entitas yang diberi wewenang untuk melaksanakan unsur-unsur kewenangan pemerintahan, dipandang sebagai tindakan negara jika organ negara, orang atau entitas tersebut bertindak dalam kapasitas itu bahkan jika mereka bertindak melampaui kewenangannya atau melanggar perintah. Ketentuan ini dimaksudkan agar suatu negara tidak menghindar dari tanggung jawabnya dengan mengatakan bahwa tindakan yang dilakukan oleh organ-organnya itu adalah tindakan yang tidak sah. Namun, dalam hal ini, tidak mencakup tindakan yang murni merupakan tindakan atau perbuatan pribadi, melainkan tindakan yang diakui atau tampak dilakukan pada saat organ-organ negara, orang, atau entitas tadi sedang melaksanakan fungsi-fungsi resminya.

Bahkan tindakan seseorang atau sekelompok orang yang tidak merupakan tindakan pemerintah pun dapat dianggap sebagai tindakan negara jika orang atau kelompok orang itu bertindak berdasarkan perintah negara atau berada di bawah perintah atau pengawasan negara. Dengan demikian, suatu negara bertanggung jawab atas tindakan sekelompok orang yang, misalnya, melakukan teror berdasarkan perintah negara itu. Juga, suatu perbuatan yang sesungguhnya tidak dapat diatribusikan kepada suatu negara akan dapat diatribusikan kepada negara jika negara tersebut mengakui dan menerima tindakan tersebut sebagai tindakannya. Namun, dalam hubungan ini, jika sekadar berupa pernyataan dukungan yang dinyatakan oleh suatu negara tidak cukup untuk menyatakan perbuatan itu diatribusikan kepada negara tersebut.

#### **e. Pelanggaran suatu kewajiban internasional**

Sekalipun suatu perbuatan dapat diatribusikan kepada suatu negara, untuk melahirkan adanya tanggung jawab negara, perbuatan itu harus dibuktikan merupakan melanggar suatu kewajiban internasional negara yang bersangkutan. Untuk menentukan ada tidaknya pelanggaran suatu kewajiban internasional, Artikel menentukan bahwa hal itu harus ditentukan secara kasus demi kasus.

Sekalipun suatu perbuatan dapat diatribusikan kepada suatu negara, untuk melahirkan adanya tanggung jawab negara, perbuatan itu harus dibuktikan merupakan melanggar suatu kewajiban internasional negara yang bersangkutan. Untuk menentukan ada tidaknya pelanggaran suatu kewajiban

internasional, Artikel menentukan bahwa hal itu harus ditentukan secara kasus demi kasus.

Sementara itu ditentukan pula bahwa perbuatan suatu negara tidak dianggap pelanggaran kewajiban internasional jika perbuatan itu terjadi sebelum terikatnya suatu negara oleh suatu kewajiban internasional. Hal ini sudah merupakan asas hukum internasional yang berlaku umum yaitu bahwa suatu perbuatan harus dinilai menurut hukum yang berlaku pada saat perbuatan itu terjadi, bukan ketika terjadinya sengketa akibat perbuatan itu (yang bisa saja baru terjadi bertahun-tahun setelah perbuatan itu).

#### **f. Keadaan-keadaan yang menghapuskan kesalahan**

Keadaan-keadaan tertentu, meski tidak mempengaruhi suatu kewajiban internasional, dapat menjadi alasan pembenar atas terjadinya pelanggaran terhadap suatu kewajiban internasional, yang dengan demikian menghapuskan unsur kesalahan dari perbuatan itu. Beban pembuktiannya berada pada negara yang hendak membebaskan dirinya dari pertanggungjawaban.

Contohnya, adanya persetujuan dari suatu negara atas perbuatan yang dilakukan oleh negara lain yang jika tidak ada persetujuan tersebut perbuatan tadi adalah perbuatan yang dapat dipersalahkan. Demikian pula tindakan yang dilakukan dalam rangka pembelaan diri sesuai dengan ketentuan Piagam PBB. Namun, dalam hubungan ini penting dicatat bahwa kendatipun penggunaan kekuatan bersenjata (misalnya dalam rangka pembelaan diri tadi) itu sah,

tanggung bagi terjadinya pelanggaran terhadap hukum humaniter yang berlaku dalam sengketa bersenjata (*jus in bello*) atau pelanggaran terhadap hak asasi yang tergolong ke dalam non-derogable tetap berlaku.

Terdapat beberapa hal lain yang dapat membebaskan suatu negara dari kesalahan, yaitu jika perbuatan itu dilakukan karena keadaan terpaksa (*force majeure*), atau jika pelaku tidak mempunyai pilihan lain yang masuk akal, dalam keadaan tertekan (*distress*), guna menyelamatkan hidupnya atau pihak lain yang berada di bawah pengawasannya. Yang juga dapat membebaskan negara dari kesalahan adalah jika tindakan yang dilakukan itu merupakan keharusan (*necessity*). Hal ini bisa terjadi dalam hal adanya pertentangan yang tidak dapat didamaikan antara kepentingan mendasar suatu negara dan kewajiban internasional negara itu. Oleh karenanya, dalil *necessity* ini rentan terhadap kemungkinan penyalahgunaan. Untuk menghindari penyalahgunaan itulah Artikel menentukan bahwa dalil *necessity* baru dapat diterima sepanjang: (a) hal itu merupakan satu-satunya tindakan untuk menyelamatkan kepentingan esensial suatu negara dari bahaya besar dan segera terjadi (*grave and imminent peril*), (b) tidak menimbulkan gangguan serius terhadap kepentingan esensial negara yang terikat oleh kewajiban internasional itu atau masyarakat internasional secara keseluruhan.

Selanjutnya ditegaskan pula oleh Artikel bahwa hal apa pun tidak dapat membebaskan suatu negara untuk melanggar suatu norma hukum internasional yang sudah pasti (*jus cogens*, *peremptory norms*), misalnya

larangan melakukan genosida, perbudakan, agresi, atau kejahatan terhadap kemanusiaan.

#### **g. Isi pertanggungjawaban internasional suatu negara**

Ketika suatu perbuatan yang dipersalahkan menurut hukum internasional terjadi maka lahirlah suatu hubungan hukum baru antara negara-negara yang terkait, terutama kewajiban untuk melakukan perbaikan (*reparation*). Akibat hukum dari suatu perbuatan yang dipersalahkan menurut hukum internasional tidak menghilangkan keharusan untuk mematuhi kewajiban yang dilanggar. Dengan kata lain, pelanggaran terhadap suatu kewajiban tidaklah menghilangkan kewajiban itu. Selanjutnya, Pasal 30 menentukan bahwa suatu negara yang dipertanggungjawabkan atas suatu perbuatan yang dipersalahkan menurut hukum internasional diwajibkan untuk (a) mengakhiri perbuatan itu, (b) menawarkan jaminan yang memadai atau jaminan tidak akan mengulangi perbuatan itu.

Negara yang dipertanggungjawabkan karena melakukan kesalahan menurut hukum internasional berkewajiban untuk melakukan perbaikan penuh atas kerugian yang diakibatkan oleh perbuatannya itu. Kerugian itu mencakup kerugian material maupun moral. Bentuk atau jenis perbaikan (*reparation*) itu mencakup restitusi (*restitution*), kompensasi (*compensation*), dan pemenuhan (*satisfaction*).

Restitusi adalah tindakan untuk mengembalikan keadaan seperti sebelum terjadinya pelanggaran sepanjang hal itu secara material tidak mustahil atau sepanjang tidak merupakan suatu beban yang tidak proporsional.

Restitusi hanya mencakup pengembalian hal-hal sebelum kejadian, sedangkan kerugian lebih lanjut merupakan masalah kompensasi. Adapun kompensasi pengertiannya adalah bahwa suatu negara berkewajiban untuk memberi kompensasi atas kerugian yang disebabkan oleh perbuatannya yang dipersalahkan menurut hukum internasional sepanjang hal itu tidak menyangkut hal-hal yang telah dilakukan secara baik melalui restitusi. Sementara itu, menyangkut soal pemenuhan (*satisfaction*), Artikel menentukan bahwa hal itu dilakukan sepanjang restitusi atau kompensasi tidak berlangsung baik atau tidak memuaskan. Ia dapat berupa pengakuan telah melakukan pelanggaran, pernyataan menyesal, atau permohonan maaf secara formal atau sarana-sarana lain yang dipandang tepat.

## 2) Teori *Good Governance*

Konsep *good governance* sejak tahun 1991 dipromosikan oleh beberapa agensi multilateral dan bilateral seperti JICA (*Japan International Cooperation Agency* (JICA), OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*), GTZ (*Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*). mereka memberikan tekanan pada beberapa indikator, antara lain : (1) demokrasi, desentralisasi dan peningkatan kemampuan pemerintah; (2) hormat terhadap hak asasi manusia dan kepatuhan terhadap hukum yang berlaku; (3) partisipasi rakyat; (4) efisiensi, akuntabilitas, transparansi dalam pemerintah dan administrasi publik; (5) pengurangan anggaran militer; dan (6) tata ekonomi yang berorientasi pasar. Konsep *Good Governance* kemudian 10 Prinsip yaitu :  
1. Partisipasi, 2. Penegakan Hukum, 3. Transparansi, 4. Kesetaraan, 5. Daya

Tanggap, 6. Wawasan Kedepan, 7. Akuntabilitas, 8. Pengawasan, 9. Efisiensi & Efektifitas, dan 10. Profesionalisme

*Governance*, yang diterjemahkan menjadi tata pemerintahan, adalah penggunaan wewenang ekonomi, politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat.<sup>269</sup> Tata pemerintahan mencakup seluruh mekanisme, proses dan lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan diantara mereka.

Definisi lain menyebutkan *governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sector negara dan sector non-pemerintah dalam suatu usaha kolektif.<sup>270</sup> Definisi ini mengasumsikan banyak aktor yang terlibat dimana tidak ada yang sangat dominan yang menentukan gerak aktor lain. Pesan pertama dari terminologi *governance* membantah pemahaman formal tentang bekerjanya institusi-institusi negara. *Governance* mengakui bahwa didalam masyarakat terdapat banyak pusat pengambilan keputusan yang bekerja pada tingkat yang berbeda.

Meskipun mengakui ada banyak aktor yang terlibat dalam proses sosial, *governance* bukanlah sesuatu yang terjadi secara *chaotic, random* atau tidak

---

<sup>269</sup> Dikutip dari artikel "Dokumen Kebijakan UNDP : Tata Pemerintahan Menunjang Pembangunan Manusia Berkelanjutan", dalam buletin informasi Program Kemitraan untuk Pembaharuan Tata Pemerintahan di Indonesia, 2000.

<sup>270</sup> Meuthia Ganie-Rochman dalam artikel berjudul "*Good governance* : Prinsip, Komponen dan Penerapannya", yang dimuat dalam buku HAM : Penyelenggaraan Negara Yang Baik & Masyarakat Warga, (2000), Jakarta : Komnas HAM.

terduga. Ada aturan-aturan main yang diikuti oleh berbagai aktor yang berbeda. Salah satu aturan main yang penting adalah adanya wewenang yang dijalankan oleh negara. Tetapi harus diingat, dalam konsep *governance* wewenang diasumsikan tidak diterapkan secara sepihak, melainkan melalui semacam konsensus dari pelaku-pelaku yang berbeda. Oleh sebab itu, karena melibatkan banyak pihak dan tidak bekerja berdasarkan dominasi pemerintah, maka pelaku-pelaku diluar pemerintah harus memiliki kompetensi untuk ikut membentuk, mengontrol, dan mematuhi wewenang yang dibentuk secara kolektif.

Lebih lanjut, disebutkan bahwa dalam konteks pembangunan, definisi *governance* adalah “mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial untuk tujuan pembangunan”, sehingga *good governance*, dengan demikian, “adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang substansial dan penerapannya untuk menunjang pembangunan yang stabil dengan syarat utama efisien) dan (relatif) merata.”

Menurut dokumen *United Nations Development Program* (UNDP), tata pemerintahan adalah

Penggunaan wewenang ekonomi politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat. Tata pemerintahan mencakup seluruh mekanisme, proses dan lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan diantara mereka.<sup>271</sup>

---

<sup>271</sup> Dokumen Kebijakan UNDP dalam “Tata Pemerintahan Menunjang Pembangunan Manusia Berkelanjutan”, Januari 1997, yang dikutip dari Buletin Informasi Program Kemitraan untuk Pembaharuan Tata Pemerintahan di Indonesia, 2000

Jelas bahwa *good governance* adalah masalah perimbangan antara negara, pasar dan masyarakat. Memang sampai saat ini, sejumlah karakteristik kebaikan dari suatu *governance* lebih banyak berkaitan dengan kinerja pemerintah. Pemerintah berkewajiban melakukan investasi untuk mempromosikan tujuan ekonomi jangka panjang seperti pendidikan kesehatan dan infrastuktur. Tetapi untuk mengimbangi negara, suatu masyarakat warga yang kompeten dibutuhkan melalui diterapkannya sistem demokrasi, rule of law, hak asasi manusia, dan dihargainya pluralisme. *Good governance* sangat terkait dengan dua hal yaitu (1) *good governance* tidak dapat dibatasi hanya pada tujuan ekonomi dan (2) tujuan ekonomi pun tidak dapat dicapai tanpa prasyarat politik tertentu.

Lembaga Administrasi Negara (2000, 6)<sup>272</sup> mendefinisikan *good governance* sebagai penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisien dan efektif dengan menjaga “kesinergisan” interaksi yang konstruktif di antara domain-domain negara, *sector* swasta dan masyarakat (*society*).

Indikator *good governance* menurut United Nations<sup>273</sup> adalah :

- a. Kemampuan, yaitu kemampuan yang cukup untuk melaksanakan kebijakan dan fungsi-fungsi pemerintah, termasuk sistem administrasi publik efektif dan responsif;
- b. Akuntabilitas dalam kegiatan pemerintah dan transparan dalam pengambilan keputusan;
- c. Partisipasi dalam proses demokrasi, dengan memanfaatkan sumber informasi dari publik dan dari swasta ;
- d. Perhatian terhadap pemerataan dan kemiskinan; dan

---

<sup>272</sup> LAN dan BPKP, Akuntabilitas dan *Good Governance*, Modul Sosialisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, cetakan pertama 2000, hlm 5

<sup>273</sup>

- e. Komitmen terhadap kebijakan ekonomi yang berorientasi kepada pasar.

Menurut Eka Sri Sunarti<sup>274</sup> pada salah satu makalahnya bahwa : Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik selanjutnya disingkat AUPB dan *Good Governance*

Dulu : Kekuasaan yang bebas dan tidak terjamah (*discretionary power, discretionaire bevoegdheid*) oleh peraturan perundang-undangan dan hukum. Sekarang : 1. Kemajuan dan perkembangan Hukum Administrasi Negara (kriteria yang digunakan *algemene beginselen van behoorlijk bestuur*). 2. Di Indonesia di sebut Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik. Kenapa disebut asas ? Menurut Hoogewert : Asas merupakan aturan tingkah laku secara umum dan abstrak, ide, tidak mempunyai sanksi, dan Norma merupakan aturan tingkah lakusecara khusus dan konkrit, penjabaran dari ide, mempunyai sanksi.

Norma ada 2 macam :

1. Norma Moral (etis): melekat pada manusia sebagai pribadi sejak ia lahir sebagai anugrah Allah yang bersifat bathiniah, sehingga tidak dapat dipindahkan dan dihilangkan kecuali Allah yang berkehendak menghilangkannya.
2. Norma Hukum : menurut Eka Sri Sunarti<sup>275</sup> melekat pada kehidupan ekstern yang berasal dari suatu perjanjian yang memiliki sifat objektif dan dapat mewajibkan

AUPB sebagai asas hukum memiliki daya pengikat dan harus dipatuhi oleh badan/pejabat, sebagaimana halnya norma/aturan hukum yang harus dilaksanakan. Alasan harus dipatuhi oleh badan/ pejabat karena sebelum memangku jabatan, seorang pejabat harus dilekatkan dengan suatu

---

<sup>274</sup> Eka Sri Sunarti : ASAS- ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK (AUPB) dan GOOD GOVERNANCE, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 14 april 2012, hlm. 3, <http://www.scribd.com/doc/84409758/AUPB-Dan-Good-Governance-HAN-ESS>

<sup>275</sup> Ibid. hlm 3.

kewenangan yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan cara : atribusi, atau delegasi, atau mandat. Sifat dan yang membatasi kewenangan menurut Eka Sri Sunarti <sup>276</sup> :

Sifat dan yang membatasi kewenangan

1. Terikat pada masa berlakunya kewenangan
2. Tunduk pada batas materi kewenangan
3. Terikat pada wilayah berlakunya kewenangan.

Yang membatasi wewenang :

1. *Doelmatigheid* :setiap keputusan yang diambil harus sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan
2. Asas Yuridikitas (*Rechtmatigeheid*) :setiap keputusan harus berdasarkan atas hukum secara umum (keadilan, kepatutan dan kewajaran)
3. Asas legalitas (*wetmatigeheid*): setiap keputusan harus diambil berdasarkan ketentuan hukum tertulis.
4. Asas Diskresi (*discretionary power*) :kewenangan pejabat untuk mengambil keputusan berdasarkan pendapatnya sendiri
5. AUPB (*algemene beginselen van behoorlijk*)

Untuk mencegah penyalahgunaan jabatan dan wewenang, menurut istilah Prayudi<sup>277</sup> : untuk mencapai dan memelihara adanya pemerintahan dan administrasi yang baik, yang bersih (*behoorlijk bestuur*) dikategorikan dalam 2 gol :

- (1) Asas mengenai Prosedur dan atau proses Pengambilan Keputusan yang bilamana dilanggar secara otomatis membuat keputusan yang bersangkutan batal karena hukum tanpa memeriksa lagi kasusnya :
  - a. Asas yang menyatakan, bahwa orang-orang yang ikut menentukan atau dapat mempengaruhi terjadinya keputusan tidak boleh mempunyai kepentingan pribadi (*versted interest*) dalam pengambilan keputusan tersebut, baik secara langsung maupun tidak langsung,
  - b. Asas, bahwa keputusan-keputusan yang merugikan atau mengurangi hak-hak seorang warga masyarakat atau warga negara tidak boleh diambil sebelum memberi kesempatan kepada warga tersebut untuk membela kepentingannya.
  - c. Asas yang menyatakan bahwa konsiderans (pertimbangan, *motivering*) daripada keputusan wajib cocok dengan atau dapat

<sup>276</sup> Ibid. hlm 3.

<sup>277</sup> Prajudi. A. : Hukum Administrasi Negara, Galia Jakarta Indonesia, hlm. 88

membenarkan penetapan (*diktum*) dari pada keputusan tersebut, dan bahwa konsiderans tersebut mempergunakan fakta-fakta yang benar.

- (2) Asas yang mengenai kebenaran dari pada fakta-faktanya yang dipakai sebagai dasar untuk pembuatan keputusannya :
  1. Asas larangan kesewenang-wenangan
  2. Asas larangan penyalahgunaan dan pelampauan wewenang (*detournement de pouvoir*);
  3. Asas kepastian hukum ;
  4. Asas larangan melakukan diskriminasi hukum ;
  5. Asas batal karena kecerobohan pejabat yang bersangkutan

De Monchy<sup>278</sup> thn 1950 di Belanda: Asas-asas Umum Pemerintahan yang

Layak, meliputi :

1. Asas Kepastian hukum (*rechtszekerheids-beginsel, principle of legal security*)
2. Asas Keseimbangan (*evenredigheidsbeginsel, principle of proportionality*)
3. Asas Kesamaan dalam mengambil keputusan (*gelijkheidsbeginsel, principle of equality*)
4. Asas Bertindak Cermat atau seksama (*zorgvulheidsbeginsel, principle of carefulness*)
5. Asas motivasi untuk setiap keputusan (*motiveringsbeginsel, principle of motivation*)
6. Asas tidak menyalagunakan kewenangan (*verbod van detournement de pouvoir, principle of competence*)
7. Asas permainan jujur ("*fair play*" *beginsel, principle of fair play*)
8. Asas Keadilan atau larangan bertindak sewenang-wenang (*redelijkheidsbeginsel oof verbod van willekeur, principle or reasonable or prohibition of arbitrariness*)
9. Asas Pemenuhan penghargaan yang ditimbulkan (*principle van opgewekte verachtingen, principle of meting rised expectation*)
10. Asas meniadakan akibat dari keputusan yang batal (*herstelbeginsel, principle of undoing the concequences of an annuled decicion*)
11. Asas Perlindungan cara hidup pribadi (*princip van beckerling van de persoolijke levenssfeer, principle of protecting the personal may of life*)
12. Asas Kebijaksanaan (*sapientia*)
13. Asas Penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*)

Istilah yang digunakan oleh A. Muin Fahmal<sup>279</sup> baik dalam buku beliau maupun dalam disertasinya menggunakan kata "layak" untuk mengganti kata

---

<sup>278</sup> A. Muin Fahmal, : Peran Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam mewujudkan Pemerintahan yang Bersih, kreasi Total Media, Yogyakarta, 2008, hlm 222-223

“baik” sehingga Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) menjadi Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak (AUPL). Menurut pandangan penulis kata “layak”<sup>280</sup> untuk mengganti kata “baik”<sup>281</sup>. Sesungguhnya kedua kata tersebut sama jika dilihat dari aspek penggunaan Bahasa Indonesia, namun berbeda jika *good governance* yang ingin diterjemahkan kedalam Bahasa Indonesia ia akan menjadi pemerintahan yang baik bukan pemerintahan yang layak. Layak dalam baha Inggris = 1 proper, suitable. 2 *reasonable, fair (price)*. 3 *like*, baik = 1 *good, fine, kind*. 2 *carefully*. 3 *yes, all right*.<sup>282</sup> Sedangkan dikamus lainnya layak = *specially adapted, suitable to a specific*, baik = *suitable, fertile, fresh, valid, healthy, honorable, genuine, real, enjoyable, excellent*<sup>283</sup>, *genuine, that fits, or is suitable*, baik = *best, morally acceptable*<sup>284</sup>, *pro persona (one 's own person, one one's own behalf)*, baik = *sound or reliable, valid, effectual, enforceable, sufficient under the law*.<sup>285</sup>

Penerapan AUPB (*algemene Beginselen van Behoelijk Bestuur*) berfungsi sebagai<sup>286</sup>:

- Sebagai tali pengikat antara berbagai kaidah hukum yang akan menjamin keterpaduan kaidah hukum dalam suatu ikatan sistem.
- Menjamin kaidah hukum dibentuk dan dilaksanakan sesuai dengan tujuan hukum, misalnya asas kecermatan adalah untuk kepastian hukum.
- Menjamin keluwesan (fleksibilitas) penerapan kaidah hukum pada suatu situasi konkret, dan
- Sebagai instrumen untuk menggerakkan penerapan kaidah hukum. Hakim tidak boleh menerpakan suatu kaidah hukum yang akan bertentangan

<sup>279</sup> A. Muin Fahmal, : ibid.

<sup>280</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, op.cit hlm. 797. (wajar, patas, patut, mulia)

<sup>281</sup> Ibid, hlm. 118. (elok, patut, terautr, apik, rapi, tidak ada celanya, mujur, beruntung, berguna, tidak jahat, sembuh, pulih, selamat, selayaknya, sepatutnya, kebaikan)

<sup>282</sup> Kamus program 2.04

<sup>283</sup> Webster 's New World Dictionary, Tird College Edition, Prentice Hall, New York, 1989, hlm. 1078, 581

<sup>284</sup> Oxford Advanced leaner's Dictionary, fifth edition, Oxford university Press, New York, 1995, hlm. 929, 512

<sup>285</sup> Black's Law Dictionary, Eighth Edition, USA, 2004, hlm 1252, 713

<sup>286</sup> Bagir Manan, Teori Politik dan Konstitusi, Fakultas Hukum UII, Press, 2003, Hlm. 9

dengan asas hukum umum yang berlaku. Hal dimaksud menurut penulis asas-asas umum pemerintahan yang layak.

Hasil seminar dengan tema otonomi daerah Indonesia<sup>287</sup> yang dihadiri oleh APKASI (Assosiasi Pemerintahan Kabupaten Seluruh Indonesia), APEKSI (Assosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia), ADEKSI (Assosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia) yaitu prinsip-prinsip *Good Governance* menurut : 1. Partisipasi, 2. Penegakan hukum, 3. Transparansi, 4. Kesetaraan, 5. Daya tangkap, 6. Wawasan kedepan, 7. Akuntabilitas, 8. Pengawasan, 9. Efisiensi dan efektivitas, 10. Profesionalisme.

Sedangkan prinsip-prinsip *Good Governance* menurut UNDP<sup>288</sup> adalah :

- *Participation* : Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan
- *Rule of law* : Kerangka hukum harus adil terutama hukum HAM
- *Transparency* : Transparansi/keterbukaan dibangun atas dasar kebebasan arus informasi
- *Responsiveness* : Lembaga dan proses harus mencoba untuk melayani setiap pihak yang berkepentingan (*stakeholders*)
- *Consensus orientation* : *Good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan yang terbaik bagi kepentingan yang lebih luas.
- *Effectiveness and efficiency* : Proses dan lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan sumber yang tersedia dengan baik
- *Accountability* : Pembuat keputusan, sektor swasta dan masyarakat bertanggung jawab kepada publik dan lembaga *stakeholders*
- *Strategic vision* : Para pemimpin dan publik harus mempunyai perpektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas serta jauh ke depan.

Penerapan prinsip *Good governance* (GG) biasanya didahului oleh penerapan AUPB (asas umum pemerintahan yang baik = *algemene beginselen*

---

<sup>287</sup> Seminar dengan tema otonomi daerah Indonesia, Jakarta, tanggal 22-24 Oktober 2001

<sup>288</sup> Artikel "Dokumen Kebijakan UNDP, op.cit. hlm 2

*vanbehoorlijk bestuur*). AUPB merupakan panduan tidak tertulis bagi badan atau pejabat pemerintah dalam melaksanakan tugas pemerintahan sehari-hari.

Terpenting dari semua untuk mewujudkan *Good governance* tersebut adalah : adanya kesadaran dan kemauan dari dalam diri aparatur pemerintah untuk berbuat baik dan bekerja demi kepentingan nusa dan bangsa, bukan untuk kepentingan diri sendiri. Berarti kembali kepada akhlak masing-masing aparatur pelaksananya.

**3) Teori *measuring state compliance with the right to education using indicators*. yang dikembangkan oleh Sital Kalantray Cornell Law School, Jocelyn Getgen dan Steven A. Koh.**

Hak atas pendidikan sering disebut sebagai *multiplier right* karena karena hak ini yang dapat meningkatkan perolehan hak hak asasi manusia lainnya. Hal ini disebutkan dalam beberapa instrumen internasional, tetapi dikodifikasikan secara rinci terbesar dalam Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (*ICESCR*). Oleh karena pentingnya, hak atas pendidikan menyebabkan perhatian dari para cendekiawan, praktisi (level nasional, regional, dan internasional) sangat tinggi. Sebuah metodologi yang menggunakan indikator untuk mengukur pemenuhan terhadap hak atas pendidikan. Indikator ini penting untuk mengukur kepatuhan suatu lembaga hukum terhadap pemenuhan hak pendidikan tersebut. Dalam banyak kasus, satu-satunya cara untuk mengevaluasi apakah suatu negara yang semakin menyadari kewajibannya untuk memenuhi hak pendidikan tersebut.

Para sarjana HAM dan organisasi antar pemerintah secara profesional semakin tertarik menggunakan indikator untuk mengukur dan menegakkan

kepatuhan suatu Negara dengan kewajibannya berdasarkan perjanjian internasional terhadap pemenuhan hak asasi manusia khususnya hak asasi pendidikan. Secara khusus, metodologi yang pengembang teori ini mengusulkan untuk mengembangkan kerangka kerja yang cocok untuk mengukur Negara pemenuhan hak atas pendidikan menurut ICESCR.

*Measuring state compliance with the right to education using indicators* yang dikembangkan oleh Sital Kalantry<sup>289</sup>, Jocelyn Getgen<sup>290</sup> dan Steven A. Koh<sup>291</sup> adalah:

1. Availability dengan indikator :

- a. *Structural indicators* (ketentuan konstitusional dan/atau undang-undang nasional yang mengatur mengenai : Rencana aksi untuk strategi pendidikan nasional, Undang-undang nasional tentang wajib belajar pendidikan dasar; Fasilitas yang memadai (air minum, sanitasi, bahan, dll) dan jumlah guru di sekolah-sekolah di tingkat pendidikan dasar dan menengah; Dana dari pemerintah yang memadai untuk pendidikan dasar, menengah dan yang sederajat; Dana pemerintah cukup untuk gaji guru di tingkat pendidikan dasar, menengah dan yang sederajat)
- b. *Process indicators* (Negara menetapkan strategi pendidikan nasional yang meliputi ketentuan untuk pendidikan dasar, menengah dan perguruan tinggi; Proporsi anggaran dari APBN/APBD yang dialokasikan untuk pendidikan dasar, pendidikan menengah, pendidikan kejuruan, pendidikan tinggi, pelatihan guru, pencairan khusus untuk meningkatkan

---

<sup>289</sup> Cornell Law School, [sk49@cornell.edu](mailto:sk49@cornell.edu)

<sup>290</sup> Cornell Law School, [jocelyngetgen@hotmail.com](mailto:jocelyngetgen@hotmail.com)

<sup>291</sup> United States Court of Appeals for the Fifth Circuit

keseimbangan gender, dan ditargetkan bantuan kepada daerah miskin; Proporsi pengeluaran pemerintah yang dihabiskan untuk pendidikan dan pengeluaran per murid, dengan data dipilah berdasarkan lokasi perkotaan/pedesaan untuk setiap tingkat pendidikan; Proporsi dana yang dialokasikan untuk menyediakan pembangunan dan pemeliharaan disetiap tingkat sekolah; Kebijakan atau peraturan yang berkaitan dengan perekrutan, pelatihan, dan membayar guru untuk semua tingkatan sekolah; Gaji guru dipilah berdasarkan jenis kelamin, lokasi perkotaan/pedesaan, pendidikan negeri/swasta untuk setiap tingkat tingkat sekolah; Guru dibayar tepat waktu menurut wilayah kerjanya; Kesenjangan gaji antara guru di sekolah swasta dan umum di tingkat sekolah dasar, menengah dan tinggi).

- c. *Outcome indicators* (Jumlah dan proporsi sekolah perkapita di seluruh negara keseluruhan daerah pedesaan/perkotaan untuk semua tingkatan dasar dan menengah, serta jumlah dan proporsi yang tersedia bagi semua orang yang mampu untuk tingkat pendidikan yang sederajat; Rasio guru, murid, dan ruang belajar di perkotaan/pedesaan memadai untuk pendidikan dasar dan menengah atau yang sederajat; Rehabilitasi segera terhadap kerusakan untuk pendidikan publik dan swasta dan di daerah perkotaan dan pedesaan; Proporsional sekolah per kapita di seluruh daerah pedesaan/perkotaan sehingga tersedia untuk pendidikan dasar dan menengah atau yang sederajat; Akses terhadap fasilitas perpustakaan, partisipasi anak usia bersekolah untuk semua jenjang

dasar menengah dan yang sederajat, baik laki-laki, kota/desa, kelompok etnis, dan pendidikan negeri/swasta

2. Accessibility dengan indikator :

- a. *Structural indicators* (ketentuan konstitusional dan/atau undang-undang nasional terhadap penyediaan pendidikan dasar gratis dan wajib bagi semua pendidikan, menengah gratis dan pendidikan tinggi gratis; Pengaturan periode wajib belajar, non-diskriminatif terhadap pendidikan, pengaturan pentingnya aksesibilitas fisik pendidikan untuk semua di tingkat dasar dan menengah, serta untuk semua orang yang mampu pada tingkat yang lebih tinggi; Pengaturan terhadap hak para penyandang cacat, penduduk lain dengan kebutuhan khusus {pengungsi, pekerja anak} pendidikan untuk semua di tingkat primer dan sekunder, serta untuk semua orang yang mampu pada tingkat lanjut; Pengaturan yang memungkinkan pemerintah untuk menutup sekolah pada saat ketegangan politik {bertentangan pasal 4 ICESCR}).
- b. *Process indicators* (Kebijakan publik untuk menghilangkan bias gender dari pendidikan dasar, pendidikan guru, peran laki-laki dan perempuan di sekolah; Pengalokasian sumber daya negara untuk sarana alternatif pendidikan untuk daerah yang sangat terisolasi secara geografis (misalnya, penggunaan rencana pembelajaran satelit) di tingkat pendidikan dasar, menengah dan yang sederajat; Terdapat data terpilah

berdasarkan usia, jenis kelamin, kota/desa lokasi, pendapatan, bahasa atau cacat; Pemerintah menerapkan kebijakan tegas yang efektif untuk meningkatkan angka partisipasi dan tingkat penyelesaian untuk minoritas; Adanya peraturan yang tidak mengizinkan pungutan biaya untuk hal-hal berikut di sekolah dasar dan menengah: biaya pendaftaran, biaya kuliah, seragam, perlengkapan sekolah, makanan sekolah, dan transportasi sekolah? Pada tingkat dasar? biaya pendaftaran, biaya kuliah, seragam, perlengkapan sekolah, makanan sekolah, dan transportasi sekolah; Jika pemerintah belum dijamin pendidikan dasar, gratis, dalam waktu dua tahun dari penandatanganan ICESCR, apakah atau tidak itu telah mengadopsi rencana secara rinci untuk pelaksanaan prinsip wajib belajar pendidikan dasar yang gratis untuk semua)

- c. *Outcome indicators* (Dalam setiap kasus dipilah berdasarkan pedesaan/perkotaan, gender, pendapatan, dan kelompok etnis; Proporsi anak usia sekolah yang tidak bersekolah di tingkat sekolah dasar, menengah dan yang sederajat {terutama semua yang mampu untuk lanjut tetapi tidak punya dana}; Proporsi dari semua siswa yang harus membayar untuk pendidikan dasar dan untuk keluarga dengan pengeluaran rata-rata untuk pendidikan {biaya langsung dan biaya tidak langsung, seperti pungutan wajib dan atau pungutan sukarela pada orang tua dan seragam sekolah yang relatif mahal}; Proporsi siswa yang harus melakukan perjalanan lebih dari jarak yang wajar atau aman untuk mencapai sekolah dasar dan sekolah menengah, dan proporsi semua

siswa yang mampu yang harus melakukan perjalanan lebih dari jarak yang wajar atau aman untuk mencapai sekolah lanjutan)

### 3. Acceptability

- a. *Structural indicators* (adanya aturan konstitusional dan atau undang-undang nasional : Menjamin pendidikan yang sesuai dengan tujuan sebagai berikut: 1) untuk diarahkan pada pengembangan sepenuhnya kepribadian manusia dan kesadaran akan harga dirinya, 2) untuk memperkuat penghormatan terhadap hak asasi manusia dan kebebasan fundamental, 3) untuk memungkinkan semua orang untuk berpartisipasi secara efektif dalam suatu masyarakat yang bebas, mempromosikan pemahaman, toleransi dan persahabatan di antara semua bangsa dan semua kelompok, ras, etnis atau agama, dan 4) untuk memajukan kegiatan Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk memelihara perdamaian; Pilihan bebas dan (standar minimum) penerimaan untuk semua tingkat pendidikan negeri dan swasta; Pemantauan dan evaluasi guru dan / atau kualifikasi atau persyaratan sertifikasi bagi guru; Menyediakan untuk melanjutkan pendidikan atau pelatihan bagi para guru; Akreditasi sekolah dan pemeriksaan rutin; Pengujian berkala siswa untuk menjamin kualitas konten pendidikan)
- b. *Process indicators* (Memiliki metode untuk mengukur penerimaan (misalnya, skor tes standar, inspeksi fasilitas) dan seberapa sering diterapkan dan dipantau; Negara melakukan penilaian rutin kebutuhan pendidikan, dan jika demikian, apa akibatnya; Tingkat yang diperlukan

pelatihan guru dan sertifikasi dipecah menurut wilayah; Adakah standar digunakan dan ditegakkan; Apakah ada upaya untuk melatih guru; Pengeluaran per murid di sekolah swasta v sekolah umum; Apakah Negara menetapkan standar minimum yang berkaitan dengan pendidikan, termasuk kesehatan, keselamatan, dan kualitas; Apakah negara memiliki mekanisme di tempat untuk menyelidiki keluhan tentang hak atas pendidikan).

- c. *Outcome indicators* (Proporsi anak yang hadir di sekolah swasta dibandingkan dengan sekolah umum; Proporsi anak yang mendatangi fasilitas yang tidak memenuhi persyaratan Negara dalam hal standar kualitas; Pengulangan dan putus di tingkat pendidikan dasar, menengah dan tinggi, serta tren dari waktu ke waktu; Rata-rata nilai siswa pada tes standar; adakah fasilitas yang tidak memenuhi standar; Melek atau buta huruf tingkat serta tren dari waktu ke waktu)

#### 4. Adaptability

- a. *Structural indicators* (Adanya aturan konstitusional dan atau undang-undang nasional yang mengatur mengenai : Adaptasi dari semua pendidikan untuk mengakomodasi kebutuhan khusus anak-anak secara individu; Jaminan hak untuk retensi dalam sistem pendidikan; Pengakuan kebebasan individu dan kelompok untuk membangun dan mengarahkan institusi pendidikan, dengan syarat bahwa pendidikan yang diberikan dalam lembaga-lembaga tersebut harus sesuai dengan standar minimum tersebut yang ditetapkan oleh negara; Pengakuan hak orang tua untuk

memilih sekolah bagi anak-anak selain yang didirikan oleh otoritas publik ketika sekolah tersebut sesuai dengan persyaratan minimum dari negara; Pengakuan hak orang tua untuk memastikan agama dan pendidikan moral anak-anak sesuai dengan keyakinan mereka sendiri; menghormati sistem pendidikan yang melakukan praktik budaya dan agama dari berbagai kelompok dan komunitas dalam masyarakat; menolak kebebasan akademik kepada staf dan/atau siswa/mahasiswa)

- b. *Process indicators* (Adakah Kurikulum resmi yang meliputi unit pada pendidikan hak asasi manusia dan nilai-nilai seperti menghargai martabat manusia, non-diskriminasi dan setara status hadapan hukum; Keberadaan dan lingkup kebijakan yang menyediakan untuk perekrutan dan pelatihan untuk guru bilingual; Keberadaan dan lingkup kebijakan dan program yang dilaksanakan untuk memberikan etno-Pendidikan bagi Minoritas, khusus pendidikan untuk anak-anak cacat, kelas malam untuk siswa yang bekerja, dan lain-lain; Apakah ada pelatihan guru atau sertifikasi untuk mengajar etno-pendidikan, pendidikan khusus, dan lain-lain)
- c. *Outcome indicators* (Jumlah dan proporsi bilingual, etno-pendidikan, dan pendidikan khusus guru di tempat per anak sekolah dasar, dan apakah hal ini berbeda menurut wilayah geografis (juga untuk pendidikan menengah dan yang sederajat); Jumlah dan proporsi anak yang bekerja bersekolah di populasi (di tingkat primer, sekunder dan yang sederajat); Pendaftaran tarif untuk siswa dengan kebutuhan khusus berbagai Tingkat putus sekolah bagi siswa dengan kebutuhan khusus berbagai)

## F. KERANGKA PIKIR

Para pendiri bangsa (*founding fathers*) sejak awal kemerdekaan sangat menyadari arti pentingnya pendidikan bagi pertumbuhan bangsa oleh karenanya diletakkan pendidikan sebagai sarana mencerdaskan kehidupan bangsa pada alinea ke IV pembukaan UUD 1945 (*Grundnormmen*) sebagai tujuan negara.

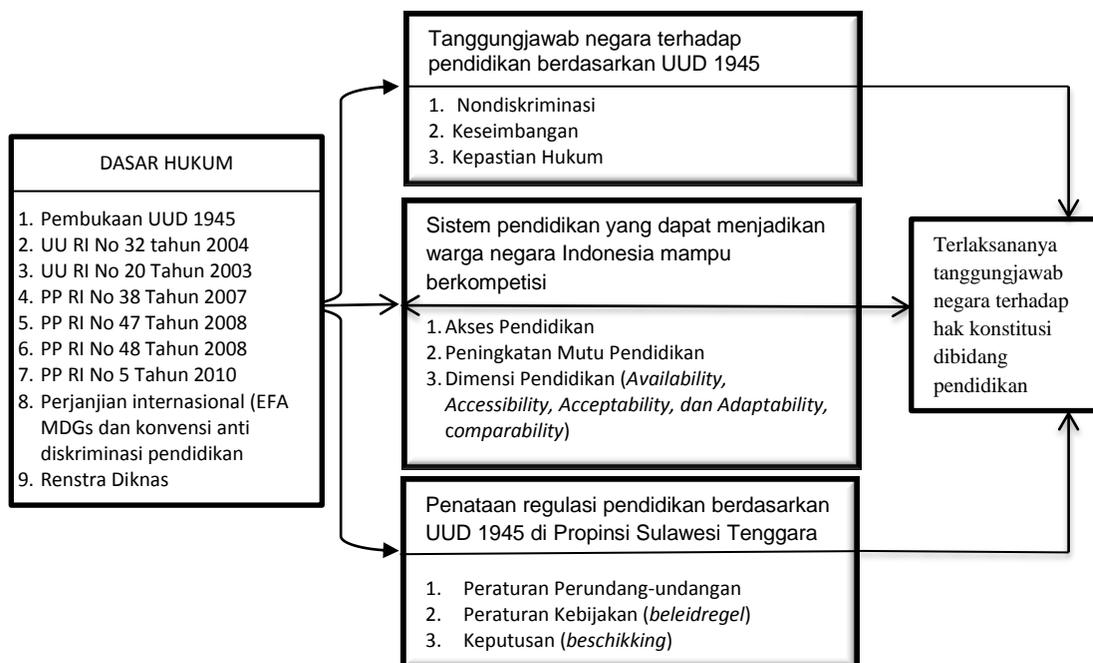
Konsekwensi ditempatkannya pendidikan sebagai sarana mencerdaskan kehidupan bangsa pada alinea ke IV pembukaan UUD 1945 (*Grundnormmen*) sebagai tujuan negara adalah pendidikan menjadi tanggungjawab negara terhadap pemenuhan hak konstitusi dibidang pendidikan bagi setiap warga negara Indonesia. Unsur utama pelaksana kekuasaan negara adalah pemerintah dalam pelaksanaan tanggung jawab negara terhadap hak warga negara Indonesia mendapat pendidikan berdasarkan UUD 1945.

Secara empiris sifat ketertinggian kosntitusi senantiasa ditentukan oleh rana batin, jiwa, dan arah yang dituju dari para penegaknya yang memiliki kewenangan dan kekuasaan terhadap negara yang diperoleh dari warga negara, sehingga menghasilkan kebijakan yang senantiasa bersenyawa dengan dunia empiris.

Dalam proposal penelitian disertasi ini di tetapkan tiga pokok permasalahan yang harus dipenuhi agar dapat terlaksananya tanggung jawab negara terhadap hak konstitusi dibidang pendidikan terhadap setiap warga negara yaitu *pertama* : tanggungjawab negara terhadap pendidikan berdasarkan UUD 1945 dengan empat indikator yaitu tanggung jawab negara,

non diskriminasi, keseimbangan, dan kepastian hukum. *Kedua* : sistem pendidikan yang dapat menjadikan warga negara Indonesia mampu berkompetisi dengan tiga indikator yaitu akses pendidikan, peningkatan mutu pendidikan dan dimensi pendidikan (*availability, accessibility, acceptability, dan adaptability, comparability*). *Ketiga* penataan regulasi pendidikan berdasarkan UUD 1945 di Propinsi Sulawesi Tenggara dengan tiga indikator yaitu peraturan perundang-undangan, peraturan kebijakan (*beleidregel*), dan keputusan (*beschikking*)

Untuk lebih jelasnya di uraikan dalam bentuk bagan sebagai berikut :



## G. Definisi Operasional Variabel Penelitian

Untuk menghindari perbedaan pengertian antara pembaca yang budiman dengan penulis pada penelitian ini maka definisi operasional variabel penelitian yaitu :

4. **Tanggung jawab negara terhadap pemenuhan hak bagi setiap warga negara pendidikan berdasarkan UUD 1945** adalah penerapan kekuasaan dan kewenangan pemegang kekuasaan negara (pemerintah) untuk melaksanakan kewajiban konstitusinya untuk membuat seluruh warga negara Indonesia menjadi cerdas melalui pendidikan.
5. **Sistem pendidikan yang dapat menjadikan warga negara Indonesia mampu berkompetisi** adalah sistem pendidikan yang berdimensi ketersediaan, perluasan akses, peningkatan mutu, relevansi, dan adaptif, dan bersaing, terlindungi, terpenuhi kebutuhan pendidikannya, memiliki kemajuan baik secara individu maupun secara bersama-sama tanpa ada diskriminasi bagi semua warga negara, baik kaya, miskin, difable (Penyandang Cacat Ganda) maupun tidak difable memiliki hak yang sama, sehingga, sehingga anak didik senantiasa belajar (untuk mengetahui, berbuat, menjadi seseorang, belajar hidup bersama).
6. **Penataan regulasi pendidikan berdasarkan UUD 1945 di Propinsi Sulawesi Tenggara** adalah penataan regulasi pendidikan yang berdimensi ketersediaan (*availability*) sarana dan prasarana pendidikan, perluasan akses (*accessibility*), peningkatan mutu dan relevansi (*acceptability*), adaptif (*adaptability*) sesuai dengan prinsip-prinsip dasar negara dan landasan yuridis, dan *Comparability* dimensi dapat bersaing baik secara, regional dalam negeri, nasional, maupun internasional dari hulu (pemerintah, pemerintah daerah propinsi, pemerintah daerah Kota/kabupaten) sampai kehilir (lembaga pendidikan) serta *stakeholder*.
7. **Negara hukum** adalah hukum negara yang berpuncak pada konstitusi ditempatkan sebagai dasar pengendali utama dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara.
8. **Hak konstitusi pendidikan warga negara** adalah hak pendidikan seluruh warga negara Indonesia yang harus dipenuhi sesuai perintah konstitusi
9. **Kewajiban konstitusi negara** adalah kewajiban pemegang kekuasaan negara (pemerintah) untuk menjadikan konstitusi negara sebagai kontrol dalam menjalankan pemerintahan.

10. **Pembagian tanggung jawab** adalah pembagian kewajiban tugas konstitusi terhadap pemerintah pusat, propinsi, dan Kota/kabupaten
11. **Pemerintah** adalah pemerintah negara Republik Indonesia berkedudukan di Ibu Kota Negara yang dipimpin oleh Presiden.
12. **Pemerintah propinsi** adalah pemerintah republik Indonesia yang berkedudukan di Ibu Kota Propinsi Sulawesi Tenggara yang dipimpin oleh Gubernur dan DPRD Propinsi menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
13. **Pemerintah kabupaten/kota** adalah pemerintah Republik Indonesia yang berkedudukan di Ibu Kota/kabupaten di Propinsi Sulawesi Tenggara yang dipimpin oleh wali kota/bupati dan DPRD kota/bupati.
14. **Implementasi sistem pendidikan** adalah sistem pendidikan yang diterapkan pemerintah di Propinsi Sulawesi Tenggara yang dapat memenuhi hak-hak warga negara mendapatkan Akses Pendidikan, Peningkatan Mutu Pendidikan, dan Penguatan Tata kelola pendidikan berdasarkan konstitusi.
15. **Asas Nondiskriminasi** yaitu setiap WNI berhak memperoleh pendidikan dengan cara tidak membeda-bedakan warga negara Indonesia atas dasar apapun. **Asas Keseimbangan** yaitu **keseimbangan antara Hak Asasi Manusia (HAM) dengan kewajiban asasi manusia (KAM), Asas Kepastian Hukum** yaitu asas yang menghendaki keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan. atau asas yang mengandung kejelasan mekanisme penyelesaian yang menimbulkan kepastian hukum terhadap pelanggaran HAM
16. **Peraturan Perundang-undangan** yaitu materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai jenis, fungsi, dan hirarki Peraturan Perundang-Undangan, **Peraturan Kebijakan (beleidregel)** yaitu *a generalprinciples by which a govrnment is guided in its management of public affairs*, dan **Keputusan (beschikking)** yaitu *a*

*judicial or agency determination after consideration of the facts and the law;*

17. **Akses Pendidikan** adalah kemudahan bagi setiap warga negara di Propinsi Sulawesi Tenggara memperoleh pendidikan
18. **Peningkatan Mutu Pendidikan** adalah peningkatan mutu pendidikan sesuai dengan standar nasional pendidikan.
19. **Penguatan Tata kelola Pendidikan** adalah penataan sekolah yang memiliki akuntabilitas sehingga terwujud pengelolaan transparan pendidikan.