

Implementasi Hak Asasi Manusia Sebagai Hak Konstitusional Warga Negara Pada Peraturan Daerah Mengenai Sistem Penyelenggaraan Pendidikan Gratis 12 Tahun di Provinsi Sumatera Selatan Khususnya Kota Palembang

Silfy Maidianti, S.H., M.H  
Universitas Sjakhyakirti Palembang  
silfymaidianti@yahoo.com

**ABSTRAK**

This research is motivated by the development of the city of Palembang local government also pay much attention to the aspect of the fulfillment of human rights education free of charge from elementary, junior high, and high school level. It is the fulfillment of socio-cultural rights of the community which has been regulated in the South Sumatera Provincial Regulation No. 16 of 2011 on the implementation of the 12-year free education program and how the implementation of the program's policies is running accordingly and on target. Of the issues to be discussed1. The role of DPRD of Palembang City in Formation and Supervision. Product Regulation Area Free Education Program 12 Years 2. Implementation of the implementation of free education program 12 Years in the field. This research employs the empirical normative method by analyzing, solving and explaining the existing problems by collecting data clarifying and interpreting. The data used are primary, secondary and tertiary data. The result of the research can be concluded that in forming a good regulation should be based on the principles of legislation. as well as the control side to what extent the DPRD has implemented effective oversight of the regional heads in implementing the established public policies. To carry out the oversight function, the DPRD in performing its duties is entitled to ask state officials, government officials or citizens to provide information on a matter that needs to be addressed in the interest of the state, nation of government and regional development. In Regional Regulation No. 3 of 2009 jo Perda 16 of 2011 on the implementation of PSG in South Sumatra, it is stipulated that program funds sourced from Provincial APBD are channeled directly to school accounts by provincial / municipal / private government. While funds sourced from APBD districts / cities distributed by the government district / city to each school / madrasah. This PSG fund is used for school operational costs The mechanism for accounting for the allocation of PSG funds in schools should be arranged in order to be balanced. This means that the money out must be in accordance with the entry money as evidenced by the bill of expenditure. Then the note is attached with the letter of accountability (SPJ) reported to the financial department of the education department once every three months. Suggestion that the sharing of funds from districts / municipalities should not be delivered late in the provincial government about the amount of fund sharing and reporting from school to government on the number of students and must be on target until there is no delay in receiving assistance from the province.

**Keywords:** *Regional Regulations; Human Rights; Free Education 12 Years.*

**ABSTRAK**

Penelitian ini dilatar belakangi oleh dalam pembangunan kota Palembang pemerintah daerah juga banyak memperhatikan aspek pemenuhan HAM pendidikan gratis dari tingkat SD, SMP, SMA. Merupakan pemenuhan hak-hak sosial budaya masyarakat yang sudah diatur dalam peraturan Daerah Provinsi Sumatera Selatan No 16 Tahun 2011 tentang penyelenggaraan program pendidikan gratis 12 Tahun dan bagaimana Implementasi kebijakan program tersebut berjalan sesuai dan tepat sasaran. Dari Permasalahan yang akan dibahas : Peranan DPRD Kota Palembang Dalam Pembentukan Dan Pengawasan Produk Peraturan Daerah Program Pendidikan Gratis 12 Tahun; 2. Implementasi penyelenggaraan program pendidikan gratis 12 Tahun di lapangan Penelitian ini menggunakan metode normatif empiris dengan menganalisa, memecahkan dan memberi penjelasan terhadap permasalahan yang ada dengan mengumpulkan data mengklarifikasi serta menginterpretasikan. Data yang dipergunakan adalah data primer, sekunder dan tersier. Hasil penelitian dapat disimpulkan

bahwa dalam membentuk PERDA yang baik harus didasarkan asas-asas peraturan perundang-undangan. serta sisi kontrol sejauh mana DPRD telah melaksanakan pengawasan secara efektif terhadap kepala daerah dalam melaksanakan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Untuk menjalankan fungsi pengawasan, DPRD dalam melaksanakan tugasnya berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintahan atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang suatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan negara, bangsa pemerintah dan pembangunan daerah. Pada perda nomor 3 tahun 2009 jo perda 16 tahun 2011 tentang penyelenggaraan PSG di Provinsi sumsel diatur bahwa dana program yang bersumber dari APBD provinsi disalurkan langsung ke rekening sekolah oleh pemprov untuk sekolah/marasah negeri/swasta. Sedangkan dana yang bersumber dari APBD kabupaten/kota disalurkan oleh pemerintah kabupaten/kota kepada masing-masing sekolah/madrasah. Dana PSG ini dipergunakan untuk biaya operasional sekolah Mekanisme pertanggungjawaban pengalokasian dana PSG disekolah harus diatur agar dapat seimbang. Artinya uang keluar harus sesuai dengan uang masuk yang dibuktikan dengan nota pembelanjaan. Kemudian nota tersebut turut dilampirkan dengan surat pertanggungjawaban (SPJ) yang dilaporkan kepada bagian keuangan dinas pendidikan setiap tiga bulan sekali. Saran sebaiknya dana sharing dari kabupaten/kota tidak terlambat disampaikan di pemprov tentang nominal dana sharing dan pelaporan dari sekolah ke pemerintah tentang jumlah siswa dan harus tepat sasaran hingga tidak terdapat keterlambatan penerimaan bantuan dari provinsi.

**Kata kunci :** *Peraturan Daerah; Hak Asasi Manusia; Pendidikan Gratis 12 Tahun.*

## **A. PENDAHULUAN**

Reformasi di Indonesia menyebabkan banyak terjadinya perubahan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia salah satunya adalah amandemen konstitusi. Amandemen tersebut dimaksudkan agar tujuan negara sebagaimana termaktub dalam alenia ketiga pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat segera terwujud, reformasi tidak saja menyebabkan terjadinya perubahan sistem ketatanegaraan tetapi juga semakin gencar dan berani masyarakat menyuarakan tuntutan agar negara dapat melindungi, menghormati serta memenuhi hak-hak sebagaimana diatur dalam konstitusi termasuk didalamnya hak-hak sosial budayanya.<sup>1</sup>

Tuntutan akan adanya penegakan penghormatan dan pemenuhan HAM terjadi disemua tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara, hal yang sama juga terjadi dalam wilayah Provinsi Sumatera Selatan khususnya Kota

Palembang sebagai ibukota Provinsi yang mengalami perkembangan yang sangat pesat dan mengarah kepada kota metropolitan, persoalan HAM juga selalu mengemuka. Persoalan HAM dikota biasanya banyak terjadi sebagai dampak dari perkembangan kota yang mengarah kepada kota yang modern dimana memerlukan pembangunan sarana dan prasarana yang pada akhirnya jika tidak ditangani secara serius akan menimbulkan persoalan HAM.<sup>2</sup>

Kota Palembang sebagai pusat perkembangan di wilayah Provinsi Sumatera Selatan dalam beberapa tahun terakhir ini akibat dari perkembangan kota yang sangat pesat menimbulkan persoalan HAM, misalnya pembangunan pasar-pasar modern dan retail yang tidak diatur secara tegas dalam peraturan daerah berdampak kepada menurunnya jumlah pasar-pasar tradisional, yang secara langsung juga akan berpengaruh kepada menurunnya jumlah pedagang-pedagang tradisional juga berpengaruh kepada hilangnya lapangan pekerjaan.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>Jimly Asshiddiqi, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia*, Makalah dalam Stadium generale Convergence Corporate Forum For Community Development, Jakarta 19 Desember, 2005, hlm 3

---

<sup>2</sup> Eko Riyadi, *Faktor penyebab timbulnya persoalan Hak Asasi Manusia dalam Pembangunan kota*, PUSHAM UII, Yogyakarta, 2011, hal 26

<sup>3</sup>Yudistira Rusydi, *Perlunya Pengaturan Pembangunan Pasar Modern dalam Rangka*

Penimbunan rawa-rawa yang tidak terkendali yang dilakukan oleh para pengembang di Kota Palembang juga berpengaruh kepada timbulnya permasalahan tidak saja masalah pertanian tetapi juga berdampak luas misalnya timbulnya banjir, kemacetan hal ini tentu juga merupakan bagian dari pelanggaran hak-hak sosial masyarakat, kondisi demikian jika tidak diatur dalam Peraturan Daerah akan menimbulkan banyak persoalan<sup>4</sup>

Program pendidikan gratis 12 tahun sudah dilakukan pemerintah daerah Propinsi Sumatera Selatan sejak tahun 2008. Hal ini dilakukan sebagai komitmen pemerintah untuk memberikan pelayanan pendidikan yang layak bagi masyarakat. Program ini awalnya merupakan janji kampanye calon gubernur dan calon wakil gubernur Sumatera Selatan H.Alex Noerdin dan H.Eddy Yusuf yang kemudian direalisasikan begitu mereka resmi menjabat sebagai Gubernur dan Wagub Sumsel pada 2008 lalu. Program pendidikan gratis di Sumsel dapat di nikmati tidak hanya masyarakat miskin, namun seluruh seluruh siswa dari tingkat Sekolah Dasar (SD) sampai dengan Tingkat Sekolah Menengah Atas (SMA), sekolah negeri maupun swasta di propinsi Sumsel.

Pendidikan merupakan prioritas utama rencana pembangunan masyarakat daerah Sumsel dibawah pimpinan Alex Noerdin sebab anak-anak merupakan generasi penerus bangsa yang wajib di cerdaskan oleh pemerintah. Anak-anak yang memiliki kecerdasan dan moral yang terdidik merupakan aset krusial dalam memajukan pembangunan bangsa dan bersaing dikancah internasional. Tujuan program ini selain untuk memenuhi amanat UUD 1945 untuk mencerdaskan kehidupan bangsa, juga

bertujuan untuk menurunkan angka putus sekolah daan meningkatkan angka partisipasi pendidikan.<sup>5</sup>

Pihak yang akan diuntungkan dalam program pendidikan gratis ini adalah masyarakat yang berasal dari ekonomi lemah karena mereka dapat menyekolahkan anak-anak mereka sampai tingkat SMA tanpa harus membayar biaya sekolah. Orang tua hanya perlu membiayai pakaian dan ongkos sekolah anak-anak mereka.<sup>6</sup>

Secara Nasional guna mewujudkan hal tersebut dipandang perlu menjadikan HAM sebagai bagian konstitusi Indonesia, hasil amandemen ke-2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah dimasukkannya aturan tentang HAM dalam Pasal 28 huruf a sampai dengan Pasal 28 huruf j Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, dengan dimasukkannya HAM bagian dari hukum dasar maka menimbulkan kewajiban bagi pembentuk aturan-aturan dibawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memasukan unsur HAM sebagai bagian yang harus diatur di dalam peraturan Perundang-undangan yang dibentuk.<sup>7</sup>

Sebagaimana telah berhasil dirumuskan dalam naskah Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ketentuan mengenai hak-HAM telah mendapatkan jaminan konstitusional yang sangat kuat dalam Undang-Undang Dasar. Sebagian besar materi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 inisebenarnya berasal dari rumusan Undang-Undang yang telah disahkan sebelumnya, yaitu Undang-Undang tentang HAM.

Dalam rumusan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 HAM mencakup ketentuan-

---

Melindungi Pasar-pasar Tradisional di Kota Palembang sebagai bagian dari Perlindungan HAM, Jurnal Konstitusi, PKK. Univ Muhammadiyah Palembang, edisi 2 Nop. 2010 , hal 46

<sup>4</sup>Ibid, hlm 36

---

<sup>5</sup><http://igi.fisipol.ugm.ac.id>. Diakses Tanggal 24 November 2014

<sup>6</sup> Redaksi Harian pelita, Pendidikan Gratis di Sumsel, Jakarta, 2013, hal 1

<sup>7</sup>Ibid, hal 4

ketentuan baru yang belum dimuat di dalamnya, maka rumusan HAM dalam Undang-Undang Dasar

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat mencakup lima kelompok materi sebagai berikut:

1. Tanggungjawab Negara dan Kewajiban Asasi Manusia

- a. Setiap orang wajib menghormati HAM orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- b. Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk pada pembatasan yang ditetapkan oleh Undang-Undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan dan penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain serta untuk memenuhi tuntutan keadilan sesuai dengan nilai-nilai agama, moralitas dan kesusilaan, keamanan dan ketertiban umum dalam masyarakat yang demokratis.
- c. Negara bertanggungjawab atas perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak-HAM.
- d. Untuk menjamin pelaksanaan HAM, dibentuk Komisi Nasional HAM yang bersifat independen dan tidak memihak yang pembentukan, susunan dan kedudukannya diatur dengan Undang-Undang.

Ketentuan-ketentuan yang memberikan jaminan konstitusional terhadap hak-HAM itu sangat penting dan bahkan dianggap merupakan salah satu ciri pokok dianutnya prinsip negara hukum di suatu negara. Namun di samping HAM, harus pula dipahami bahwa setiap orang memiliki kewajiban dan tanggungjawab yang juga bersifat asasi. Setiap orang, selama hidupnya sejak sebelum kelahiran, memiliki hak dan kewajiban yang hakiki sebagai manusia. Pembentukan negara dan pemerintahan, untuk alasan apapun, tidak

boleh menghilangkan prinsip hak dan kewajiban yang disandang oleh setiap manusia. Karena itu, jaminan hak dan kewajiban itu tidak ditentukan oleh kedudukan orang sebagai warga suatu negara. Setiap orang di manapun ia berada harus dijamin hak-hak dasarnya.

Pada saat yang bersamaan, setiap orang di manapun ia berada, juga wajib menjunjung tinggi hak-hak asasi orang lain sebagaimana mestinya. Keseimbangan kesadaran akan adanya hak dan kewajiban asasi ini merupakan ciri penting pandangan dasar bangsa Indonesia mengenai manusia dan kemanusiaan yang adil dan beradab.

Sebagai pengaturan lebih lanjut dari ketentuan tersebut, kemudian lahir Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 sebagai aturan dalam pelaksanaan HAM di Indonesia.

Pengertian HAM menurut Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 adalah : “*Seperangkat hak yang melekat pada hakekat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan Merupakan anugerahnya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, Hukum, Pemerintah dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat Manusia*”

Dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 disebutkan bahwa strategi penegakan HAM tahap Pertama, tahap status penentuan (*prescriptive status*) dimana pemerintah telah menetapkan beberapa ketentuan Perundang-undangan tentang HAM, selain itu pemerintah menerima norma-norma internasional, baik melalui ratifikasi maupun institusionalisasi norma-norma HAM internasional ke dalam sistem hukum nasional.

Kedua, tahap penataan aturan secara konsisten (*rule consistent behavior*), tahap ini akan ditandai oleh penghormatan dan penegakan HAM secara konsisten, baik oleh Pemerintah maupun masyarakat. Salah satu strategi yang dilaksanakan oleh pemerintah sebagai usaha untuk mewujudkan perlindungan, penghormatan serta penegakan HAM adalah dengan memasukkan norma-norma HAM sebagai bagian dari setiap peraturan Perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, baik peraturan Perundang-undangan yang berlaku secara nasional maupun peraturan Perundang-undangan yang berlaku di daerah. Dalam hal ini Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Selatan Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Sistem Penyelenggaraan Program Sekolah Gratis di Provinsi Sumatera Selatan.

Kota Palembang sebagai salah satu kota mengalami perkembangan pesat dalam beberapa tahun belakangan ini tentu juga secara konstitusional harus dan berkewajiban untuk melindungi dan menghormati HAM dalam setiap pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan yang diatur dalam Peraturan Daerah. Kota Palembang sebagai bagian dari Provinsi Sumatera Selatan banyak menjadi contoh dari daerah lainnya dengan kebijakan dari Peraturan Daerah Provinsi misalnya *program sekolah gratis, berobat gratis, dan dalam tahun terakhir ini penataan kawasan kumuh*,<sup>8</sup> dengan swadaya masyarakat dan menggerakkan ekonomi mikro masyarakat tentu saja hal ini sebagai bagian dari implementasi perlindungan dan Penegakan HAM di kota Palembang.

Namun demikian di Kota Palembang bukan tidak mempunyai masalah dalam pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan penegakan dan Perlindungan HAM, APBD, yang belum menyentuh secara langsung kepada masyarakat serta.

Dengan latar belakang tersebut diatas menarik untuk diteliti lebih lanjut bagaimana Pemenuhan HAM sebagai hak konstitusional warga dalam Peraturan Daerah kota Palembang.

## B. PEMBAHASAN

### 1. Apa Peranan DPRD Kota Palembang Dalam Mengimplementasikan HAM Atas Peraturan Daerah Kota Palembang Mengenai Penyelenggaraan Program Pendidikan Gratis 12 Tahun

Peranan DPRD Kota Palembang dalam Mengimplementasikan HAM dalam Peraturan Daerah Kota Palembang Peraturan Daerah merupakan produk hukum dan salah satu peraturan Perundang-undangan dalam hirarki hukum dari sistem hukum di Indonesia. Peraturan Daerah menempati posisi strategis untuk memperkuat sistem hukum dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Sebagai produk hukum di level daerah, Peraturan Daerah memperkuat basis kepastian hukum yang melandasi arah dan kebijakan pembangunan di daerah. Peraturan Daerah mempunyai berbagai fungsi yaitu:

*Pertama:* sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah (Undang-Undang Pemerintah Daerah).

*Kedua:* merupakan peraturan pelaksana dari peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini, Peraturan Daerah tunduk pada ketentuan Hierarki peraturan Perundang-undangan. Dalam penyusunan program legislasi daerah (prolegda), baik Peraturan Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota, beberapa hal yang patut diperhatikan sebagai

<sup>8</sup> Suara Pembaharuan, Semua anak sumsel Mendapat program sekolah dan berobat gratis, Jakarta, 2011. hal

dasar adalah:<sup>9</sup> (1)Perintah peraturan Perundang- undangan lebih tinggi; (2)Rencana pembangunan daerah; (3)Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan (4)Aspirasi masyarakat daerah.

Realisasi keterlibatan aspirasi masyarakat haruslah dimaknai sebagai usaha untuk hadirnya partisipasi masyarakat Ketentuan Pasal 196 ayat (1) dan (4) Undang-Undang No.11 Tahun 2011 menyatakan sebagai berikut: Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang undangan Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya:Undang-Undang Pemerintah daerah) juga menegaskan kedudukan Peraturan Daerah, yakni sebagaimana ketentuan Bab VI pasal 136 ayat (1), (2) dan (3) yang berbunyi sebagai berikut:

Peraturan Daerah ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD Peraturan daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan dan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Sisi konstitusionalitas Peraturan Daerah sangat kuat. Tinggal lagi bagaimana materi muatan Peraturan Daerah berintegrasi dengan HAM. Hal terakhir ini tidaklah dipandang ringan karena

berimplikasi pada tolok ukur konstitusionalis Indonesia. Sebagai bagian dari peraturan Perundang-undangan, proses pembentukan Peraturan Daerah mengacu pada program legislasi daerah (prolegda) sebagai instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis. Sebagai bagian dari peraturan Perundang-undangan, asas pembentukan dan materi muatan perda juga wajib tunduk pada ketentuan Undang-Undang PPP. Pasal 5 Undang-Undang PPP jo. Pasal 137 Undang-Undang Pemerintah Daerah menegaskan terdapat tujuh asas pembentukan peraturan Perundang-undangan yang utama, yakni:

- (1) kejelasan tujuan,
- (2) kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat
- (3) kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan;
- (4) dapat dilaksanakan;
- (5). kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- (6) kejelasan rumusan; dan
- (7) keterbukaan.

Selain itu, ketentuan Pasal 6 Undang-Undang PPP jo. Pasal 138 Undang-Undang Pemerintah Daerah dengan terang menyatakan peraturan Perundang-undangan berisi materi muatan yang sejatinya mengandung asas-asas sebagai berikut:

- (1) pengayoman;
- (2) kemanusiaan;
- (3) kebangsaan;
- (4) kekeluargaan;
- (5) kenusantaraan;
- (6) Bhinneka Tunggal Ika
- ;(7) keadilan;
- (8) kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- (9) ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- (10) keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Adapun mengenai materi muatan Peraturan Daerah, ketentuan Pasal 12 Undang-Undang PPP menegaskan, *Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi*

---

<sup>9</sup>. Muhammad Fauzan, 2007, Implementasi Program Legislasi Nasional dalam Peraturan Daerah, PT. Ghalia Indonesia, Jakarta, hal58

muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan Tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berdasarkan klausul terakhir ini, maka prinsip tertib hukum (*legal order*), ketundudukan dan ketaatan asas pada ketentuan hukum yang lebih tinggi wajib digunakan untuk menilai konstitusionalitas Peraturan daerah. Tentu saja secara patut asas-asas dalam materi muatan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi menjadi bagian terpenting untuk diperhatikan. Secara khusus perlu di pertegas disini bahwa ketaatan asas pada fungsi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, sebagaimana ditegaskan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah, maka Peraturan Daerah sebagai otoritas daerah sekaligus wujud kreasi regulasi daerah mesti tunduk pada asas-asas umum penyelenggaraan negara, yakni:

- (1) asas kepastian hukum;
- (2) asas tertib penyelenggaraan negara;
- (3) asas kepentingan umum;
- (4) asas keterbukaan;
- (5) asas proporsionalitas;
- (6) asas profesionalitas;
- (7) asas akuntabilitas;
- (8) asas efisiensi; dan
- (9) asas efektivitas.

Selain itu, dalam kerangka mewujudkan otonomi daerah, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 22 Undang-Undang Pemerintah daerah, maka daerah berkewajiban untuk:

- (1) melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan NKRI;
- (2) meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
- (3) mengembangkan kehidupan demokrasi;
- (4) mewujudkan keadilan pemerataan;
- (5) meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
- (6) menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
- (7) menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak; (8)

mengembangkan sistem jaminan sosial;

(9) menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;

(10) mengembangkan sumber daya produktif di daerah

(11) melestarikan lingkungan hidup;

(12) mengelola administrasi kependudukan;

(13) melestarikan nilai sosial budaya;

(14) membentuk dan menerapkan peraturan

Perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan

(15) kewajiban lain yang diatur dalam peraturan Perundang-undangan.

Penegasan diatas menggambarkan bahwa produk hukum Peraturan daerah memiliki hubungan yang sanga terat dengan pelaksanaan fungsi pemerintahan daerah itu sendiri, sehingga sekalian capaian normativitas otonomi daerah mampu diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem NKRI, sebagaimana ditegaskan dalam konsideransi "Menimbang" Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah Nomor 32 Tahun 2004.

Guna mengawakan dan memperkuat tujuan utama Peraturan Daerah, khususnya dalam mengintegrasikan HAM ke dalam Peraturan Daerah, maka muatan materi Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan atau/peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam posisi yang strategis itu, sebagai satu kesatuan yang memperkuat sistem hukum Indonesia, Peraturan Daerah tetap meniscayakan ketundukan pada konstruk prinsip-prinsip demokrasi konstitusional Indonesia. Prinsip-prinsip tersebut menjadi acuan nasional bagi pemantapan usaha

pembangunan Indonesia dalam dimensi hukum dan produk-produk hukum yang diharapkan berperan serta mendorong langkah-langkah tertib hukum Indonesia (*legal order in Indonesia*).

Salah satu prinsip mendasar dalam sistem hukum Indonesia adalah pengakuan bahwa seluruh regulasi mesti mengacu pada konstitusi. Di dalamnya, selain menegaskan pentingnya eksistensi daerah dalam lingkup NKRI, juga pengakuan terhadap produk-produk hukum daerah yang memungkinkan terwujudnya kekuatan nasional yang utuh dalam sebuah sistem hukum yang kuat.

Peraturan Daerah sebagai produk hukum yang dihasilkan bersama antara kepala daerah dan DPRD, baik di tingkat propinsi maupun Kabupaten/Kota, sejatinya meniscayakan ketaatan pada prinsip-prinsip demokrasi konstitusional Indonesia. Dari segi pembuatannya, Peraturan daerah memiliki kesamaan dengan Undang-Undang.

Salah satu perubahan yang merupakan hasil dari gerakan reformasi adalah perubahan terhadap sistem pemerintahan daerah, sistem pemerintahan daerah pasca reformasi mengalami babak baru yang lebih memberikan harapan bagi terwujudnya keadilan dan pemerataan bagi masyarakat. Dengan diberlakukannya Undang-Undang No. 22 dan 25 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah yang telah diganti dengan Undang-Undang No. 32 dan 33 Tahun 2004. Undang-Undang tersebut telah melimpahkan kekuasaan baik secara politik maupun secara administratif kepada daerah untuk menyelenggarakan kewenangan sesuai dengan prakarsa dan inisiatif masyarakat di daerah selain 6 (enam) kewenangan yang masih menjadi kewenangan pemerintah pusat antara lain politik luar negeri, moneter dan fiskal nasional, agama, pertahanan, keamanan, dan yudisial. Pelimpahan kewenangan itulah yang kita namakan dengan “otonomi daerah”. Pelimpahan itu secara otomatis juga memindahkan fokus politik ke daerah karena pusat kekuasaan tidak hanya dimonopoli oleh pemerintah pusat seperti di era sentralisasi namun telah terdistribusi ke daerah.

Pelimpahan kewenangan itu disertai pula dengan pemberian kekuasaan yang lebih besar bagi DPRD dalam menjalankan fungsi *Legislasi, Budgeting* dan *Controlling*. Karena diharapkan dengan “Otonomi Daerah” DPRD mampu meningkatkan peran pembuatan peraturan daerah yang sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat di daerah. Namun demikian proses *transisi* menuju perilaku kekuasaan yang transparan, partisipatif dan akuntabel dalam menjalankan kekuasaan membutuhkan instrumen dan instrumen yang paling tepat untuk mewujudkan perubahan itu adalah hukum sebagaimana pendapat Roscoe Pound *Law is a tool of Social engineering*. Apabila kita menempatkan hukum sebagai alat rekayasa sosial maka tak pelak akan menepatkan peraturan Perundang-undangan pada posisi yang sangat penting dalam mengatur tata kekuasaan maupun masyarakat.

Dalam hal ini peranan hukum tertulis di tingkat daerah atau Peraturan Daerah menjadi sangat penting. Penggunaan hukum tertulis sebagai alat rekayasa sosial nampaknya sudah menjadi ciri dari negara hukum modern, sebagaimana pendapat ahli sosiologi hukum Marc Galanter mengenai ciri-ciri hukum modern, yaitu : Hukum modern terdiri dari berbagai aturan aturan yang diterapkan dengan cara yang tidak berbeda-beda dimana-mana. Berlakunya aturan itu bersifat teritorial dan tidak bersifat “pribadi”.

Perundang-undangan modern bersifat transaksional. Hak-hak dan kewajiban diberikan secara berbanding menurut hasil-hasil transaksi (yang berupa kontrak-kontrak, kerugian-kerugian dan lain-lain) antara pihak yang satu dengan pihak yang lainnya. Kaedah-kaedah hukum modern adalah universalitas, Sistem-sistem ini bersifat hirarkhis, Sistem-sistem ini diatur secara birokratis, Sistem ini bersifat rasional, Sistem ini dijalankan oleh para yuris, Sistem ini lebih bersifat teknis dan kompleks. Timbullah para perantara profesional yang khusus menghubungi mahkamah dengan orang-orang yang harus berhubungan dengannya. Pengacara-pengacara perantara umum; Sistem ini dapat diubah Sistem ini bersifat politik, Tugas membuat Undang-Undang dan menerapkannya ke dalam keadaan yang bersifat teknis dan pejabatnya dibedakan dari fungsi-fungsi pemerintahan lainnya.

Ada pemisah antara legislative eksekutif dan yudikatif. Sulit dipungkiri bahwa institusi DPR termasuk didalamnya DPRD merupakan sebuah institusi yang penting dan sangat berkontribusi bagi promosi, proteksi, dan realisasi pelaksanaan HAM. Kontribusi tersebut tidak hanya sebatas melalui proses pembentukan Undang-Undang semata, namun juga dalam fungsinya melakukan pengawasan terhadap kinerja pihak eksekutif atau pemerintah.

Besarnya fungsi dan kewenangan DPR ini, memiliki nilai yang sangat strategis bagi usaha pemajuan HAM. Karena itu, diperlukan sebuah upaya untuk memperkuat institusi DPRD ini, bukan dalam soal kewenangan, tetapi kapasitasnya. Dengan Memperkuat kemampuan institusi DPRD, termasuk pula badan-badan kelengkapan dan anggotanya, maka diharapkan mampu menolong dan memperkuat demokrasi, penegakan hukum, dan HAM. Dalam kaitannya dengan hal itu, setidaknya ada lima hal dari dimensi HAM yang paling penting dalam proses penguatan DPRD yakni:<sup>10</sup>

- (1) nilai-nilai dan prinsip HAM,
- (2) standar HAM,
- (3) *human rigths claim holder*
- (4) *duty beares*
- (5) *human rigths remedies*.

Hal-hal inilah yang menjadi point penting dalam penguatan DPRD. Penguatan terkait dengan HAM ini juga harus masuk dalam fungsi, tugas dan mandat DPRD seperti yang diberikan konsitusi: misalnya dalam proses pembuatan Undang-Undang, fungsi pengawasan dan juga representasi. Selain itu, untuk memperkuat kinerja DPRD terkait dengan HAM, diperlukan pula monitoring, evaluation, asesement atau penilaian terhadap kinerja parلمان. Asesement ini dilakukan baik terhadap kinerja intitusi DPRD maupun terhadap kapasitas HAM intitusi DPRD. Untuk mengimplementasikan hal itu, telah melakukan assesment terhadap pelaksanaan fungsi legislasi dan pengawasan DPRD.

Melalui penilaian terhadap pelaksanaan fungsi legislasi dan pengawasan, diharapkan dapat dibaca responsivitas DPRD terhadap HAM, sehingga dapat mewakili kinerja

(*performance*) DPRD secara umum, sebab kedua fungsi itulah yang intensitasnya paling sering dilakukan DPRD. Selain itu keterbatasan waktu yang tersedia dalam melakukan assesment juga mengharuskan untuk melakukan pemilihan isu secara spesifik, guna dapat diperoleh data dan gambaran yang spesifik pula.

Karena HAM seharusnya menjadi landasan/pijakan dari keseluruhan pelaksanaan fungsi DPRD, termasuk di dalamnya fungsi legislasi dan pengawasan, sehingga HAM harus menjadi mainstream pada setiap produk legislasi DPRD dan pada setiap penggunaan fungsi pengawasan. Dengan demikian, mengingat banyaknya jumlah produk legislasi DPRD dan jumlah kasus/peristiwa yang dimonitoring oleh DPRD, penelitian ini hanya menggunakan beberapa produk legislasi DPRD dan kasus yang diawasi DPRD sebagai objek penelitian, tidak melakukan pengkajian terhadap seluruh produk legislasi DPRD selama 2005-2008, maupun seluruh pelaksanaan fungsi pengawasan.

Pemilihan ini menggunakan metode *purposive sampling*. Metode *purposive sampling* merupakan salah satu metode *sampling* yang dapat digolongkan pada *non-probability sampling*, atau yang lebih dikenal dengan istilah *judgmental*.

Tata cara ini diterapkan agar peneliti benar-benar dapat menjamin bahwa unsur-unsur yang ditelitinya masuk dalam sampel yang hendak ditariknya. Untuk itu ditetapkan syarat-syarat tertentu yang harus dipenuhi dalam memilih unsur-unsur sampel. Dalam sistem penyelenggaraan kenegaraan, DPRD ditetapkan sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan Sebagaimana disebutkan pada Pasal 1 ayat (2) Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah penyelenggara urusan DPRD dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945<sup>11</sup>.

Kedudukan DPRD sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 implikasinya adalah antara kepala daerah dan DPRD benar-benar memiliki

<sup>10</sup> Elsam, Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat dalam rangka penguatan HAM di Indonesia, Elsam ,Jakarta, 2009, hal 48

<sup>11</sup> Majda El Mumtajds, Fungsi DPRD dalam Rangka Implementasi HAM di Daerah, PUSHAM UNIMED, Medan, 2012, hal 58

kesetaraan dan kesederajatan dan tidak ada dominasi salah satu diantara keduanya. DPRD ditempatkan kedalam susunan pemerintahan daerah bersama kepala daerah, pola hubungan antara kepala daerah dan DPRD dilaksanakan secara sub ordinat dalam arti tidak adanya posisi tawar DPRD terhadap semua kebijakan yang diterbitkan oleh kepala daerah, sehingga eksistensi DPRD pada masa orde baru tidak lebih hanya sebagai stempel untuk melegalisasi setiap program dan kegiatan yang diajukan oleh kepala daerah, apalagi harus melakukan kontrol terhadap jalannya pemerintah daerah.

Setelah runtuhnya rezim orde baru, DPRD yang ditetapkan sebagai lembaga legislatif daerah dengan menguatnya peran dan fungsi DPRD terutama fungsi kontrolnya terhadap Pemerintah daerah. Hal ini terlihat dimana kepala daerah memiliki kewajiban untuk menyampaikan pertanggungjawaban kepada DPRD setiap akhir tahun dan akhir masa jabatan. Ketentuan tersebut membuka peluang terjadinya penolakan oleh DPRD yang dapat berujung pada upaya pemberhentian (*impeachment*) terhadap Kepala Daerah.

Dalam perkembangannya, supremasi DPRD atas Kepala Daerah tersebut ternyata menimbulkan instabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Melihat eksistensi lembaga DPRD di era otonomi daerah, maka sudah sepantasnya DPRD dapat melaksanakan fungsi-fungsi yang dimilikinya secara lebih optimal. Salah satu fungsi yang dimiliki oleh DPRD adalah fungsi pengawasan. Fungsi pengawasan DPRD terhadap pemerintah daerah merupakan hal yang sangat penting untuk dioptimalkan. Hal ini didasari bahwa fungsi pengawasan DPRD terhadap pemerintah daerah memiliki peran yang sangat penting dalam pengembangan demokrasi di Indonesia khususnya di daerah, karena bagaimanapun juga DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat yang berada di daerah untuk menyampaikan aspirasi dan sudah sepantasnya rakyat juga ikut serta dalam mengawasi jalannya pemerintahan daerah yang tercermin dengan pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap pemerintah daerah (eksekutif selaku pelaksana kebijakan).

Dengan adanya pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap pemerintah daerah tentunya merupakan cerminan terlaksananya mekanisme *checks and balances*

dalam pengelolaan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) di daerah.<sup>12</sup> Salah satu ruang lingkup dari fungsi pengawasan DPRD adalah pengawasannya terhadap Peraturan Daerah, sebagaimana dijelaskan pada Pasal 42 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 32 bahwa ruang lingkup pengawasan DPRD meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan Perundang-undangan lainnya, peraturan Kepala Daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah.

Mengingat bahwa Peraturan Daerah merupakan kebijakan sekaligus sebagai produk hukum yang tertinggi di tingkat daerah yang dikeluarkan atas inisiatif DPRD maupun eksekutif merupakan cerminan arah penyelenggaraan pemerintahan daerah maka sudah sepantasnya setelah merumuskan dan mengesahkan suatu Peraturan Daerah, maka DPRD harus melaksanakan fungsi pengawasannya atas implementasi peraturan daerah tersebut, apakah sudah sesuai dengan aturan yang telah disepakati bersama dan apakah sesuai dengan aspirasi masyarakat banyak.

Sejalan dengan hal tersebut DPRD Kota Palembang mempunyai peranan yang sama dengan DPRD daerah lainnya dalam mengimplimentasikan HAM sebagai hak konstitusional warga dalam Peraturan Daerah Kota Palembang, menurut Yudi Irawan anggota badan legislasi DPRD kota Palembang, dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kota Palembang DPRD dan pemerintah daerah tidak boleh lepas dari rambu-rambu atau aturan yang ada, yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan khusus pembentukan Peraturan Daerah harus mengacu kepada surat keputusan bersama menteri dalam negeri dan menteri hukum dan HAM Nomor 20 dan 77 Tahun 2012, tentang parameter HAM dalam pembentukan Peraturan Daerah.<sup>13</sup>

Lebih jauh menurut Yudi Irawan, DPRD mempunyai beberapa fungsi antara lain fungsi legislasi sebagai tugas utama DPRD, kemudian

---

<sup>12</sup>Ibid, hal 87

<sup>13</sup> Wawancara dengan Bp. Yudi Irawan, Anggota Badan legislasi DPRD Kota Palembang, tanggal 27 juni 2012

fungsi Budgeter, fungsi pengawasan, melalui fungsi DPRD inilah, peranan DPRD Kota Palembang dalam mengimplimentasikan HAM dalam Peraturan Daerah Kota Palembang, terutama fungsi Legislasi yaitu fungsi DPRD untuk membuat peraturan Perundang-undangan yang ada, demikian juga dengan fungsi budgeter atau penganggaran DPRD Kota Palembang selalu bersama-sama dengan pemerintah daerah Kota Palembang menjadikan HAM sebagai parameter untuk pembentukan Peraturan Daerah Kota Palembang<sup>14</sup>

Pelaksanaan HAM yang diatur dalam Peraturan Daerah Kota Palembang Setiap orang mempunyai hak untuk menikmati kehidupannya serta tumbuh dan berkembang dalam berbagai kehidupannya yang aman, tenteram, damai dan sejahtera. Oleh karena itulah manusia sebagai ciptaan Tuhan Yang Maha Esa dikaruniai seperangkat hak yang melekat kepadanya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, Pemerintah dan setiap orang demi untuk penghormatan dan perlindungan harkat dan martabatnya sebagai seorang manusia Akan tetapi, pada kenyataannya sejarah bangsa Indonesia telah mencatat berbagai penderitaan, kesengsaraan dan kesenjangan sosial, yang disebabkan oleh perilaku tidak adil dan diskriminatif atas dasar etnik, ras, warna kulit, budaya, bahasa, agama, golongan, jenis kelamin, dan status sosial lainnya.<sup>15</sup>

Perilaku tidak adil dan diskriminatif tersebut merupakan pelanggaran HAM baik yang bersifat vertikal (dilakukan oleh negara terhadap warga negara) maupun horizontal (dilakukan oleh antar warga negara), dan bahkan sebagian pelanggaran HAM tersebut masuk dalam kategori pelanggaran HAM yang berat (*gross violation of human rights*). Selama hampir 68 tahun usia bangsa Indonesia, pelaksanaan pemajuan, perlindungan, penegakan dan pemenuhan HAM masih jauh dari harapan. Hal ini tercermin dari berbagai kejadian antara lain berupa penangkapan yang

tidak sah, penculikan, penganiayaan, perkosaan, pembunuhan, pembakaran dan lain sebagainya. Guna membantu masyarakat korban pelanggaran HAM untuk memulihkan hak-haknya.<sup>16</sup>

Dalam pembahasan sebelumnya telah diungkapkan bahwa secara yuridis formal masalah HAM sebagian besar telah diatur dan di impementasikan dalam Peraturan Daerah baik yang sifatnya khusus maupun aturan yang secara eksplisit mengandung nilai-nilai HAM, secara khusus dapat dilihat seperti Peraturan Daerah tentang bantuan pendidikan gratis bagi masyarakat yang kurang mampu, yang diatur secara umum seperti dalam penganggaran dalam APBD Kota Palembang. Pelaksanaan Peraturan Daerah yang didalamnya terkandung masalah HAM secara umum sudah dilaksanakan dengan baik, misalnya Peraturan Daerah tentang pemberian bantuan hukum gratis, selama ini sudah berjalan dengan sangat baik, terutama setelah adanya kerjasama antara Pemerintah Kota Palembang dengan Lembaga Bantuan Hukum (LBH) kota Palembang dan dengan Pengadilan Agama kelas IA Palembang dengan bekerjasama dengan perguruan tinggi Negeri dan Swasta dilingkungan kota Palembang.

Setiap orang mempunyai hak untuk menikmati kehidupannya serta tumbuh dan berkembang dalam berbagai kehidupannya yang aman, tenteram, damai dan sejahtera. Oleh karena itulah manusia Pendidikan merupakan hak warga negara, idealnya diterima secara gratis. Meski demikian, tentu tidak semua biaya pendidikan itu gratis dan tidak semua orang bisa menikmati fasilitas itu. Sumsel menerapkan ini, pendidikan gratis yang memang merupakan janji politik pasangan H Alex Noerdin-H Eddy Yusuf ketika mencalonkan diri menjadi Gubernur Sumatera Selatan (Sumsel). Di Sumsel, pendidikan gratis tidak sekadar bagi siswa sekolah negeri dan pendidikan dasar. Pendidikan dasar hingga SLTA, baik negeri maupun swasta. Apakah ini bisa? Pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota bersinergi menganggarkan untuk program ini. Hasilnya, sejak Maret 2009

---

<sup>14</sup>Wawancara dengan Bp. Yudi Irawan, Anggota Badan Legislati DPRD Kota Palembang, 27 Juni 2013

<sup>15</sup> Komnas HAM, Pedoman Pelaksanaan Monitoring Hak Asasi Manusia, KOMNAS HAM, Jakarta, 2008, hal 12

---

<sup>16</sup> Harkristuti Krisnowo, Implementasi Hak Asasi Manusia dalam Peraturan Perundang-undangan PUSHAM, Yogyakarta 15 Mei 2012, hal 18

pendidikan di Sumsel pun gratis. Artinya, ada beberapa komponen pendidikan diambil alih tanggungjawabnya oleh negara dalam ini Pemerintah Daerah. Sehingga orang tua hanya menyediakan biaya yang semestinya dia keluarkan. Dua program yang dilaksanakan Gubernur Sumsel H Alex Noerdin mendapat anugerah Museum Rekor Indonesia (MURI). Penyerahannya dilaksanakan bertepatan peluncuran Program Berobat Gratis. Rekor MURI yang dianugerahkan kepada Gubernur Sumsel Alex Noerdin adalah program berobat gratis pertama di Indonesia dan pemberian Rekor MURI untuk pemenuhan janji politik yang tercepat dilakukan Gubernur Sumsel terpilih Alex Noerdin dalam 81 hari sejak dilantik, 7 November 2008. Gubernur Sumsel Alex Noerdin mengatakan, bukan soal rekor MURI yang penting tetapi bahwa program berobat gratis adalah yang pertama kali dan ditujukan untuk meringankan beban masyarakat.<sup>17</sup>

Dan sekolah gratis yang diluncurkan 26 Maret 2009. Sementara itu Menteri Pendidikan Nasional (Mendiknas) Bambang Sudibyo kala itu menilai bahwa Program Pendidikan atau Sekolah Gratis yang diterapkan Provinsi Sumsel dan dicanangkan Gubernur Sumsel, agak berbeda dengan program serupa diberlakukan di daerah lain di Indonesia. Program Sekolah Gratis di Sumsel ini berlaku bagi semua siswa Sekolah Dasar (SD) hingga SMU (SMA/SMK, Red) negeri dan swasta, sedangkan di daerah lain baru sebatas sekolah negeri saja, kata Mendiknas, usai peresmian peluncuran Program Sekolah Gratis itu, di Palembang, Rabu (26/3/2009). Menurut Bambang, pemberlakuan sekolah gratis secara nasional baru sebatas untuk sekolah SD hingga SMU negeri saja, seperti berjalan pada enam provinsi yang sudah memberlakukan program tersebut dalam waktu hampir bersamaan dengan Pemprov Sumsel ini.

Keenam provinsi telah memberlakukan sekolah gratis pada tahun 2009, antara lain Jawa Barat (Jabar), Kalimantan Timur (Kaltim), dan termasuk Sumsel, kata dia lagi. Pada sambutan peluncuran sekolah gratis di Palembang itu,

Mendiknas mengingatkan pula, pemberlakuan sekolah gratis hendaknya juga ditindaklanjuti dengan pembuatan peraturan daerah (perda)-nya, sehingga memiliki payung kekuatan hukum. Perda itu mengatur batasan gratis termasuk pemberian sanksi bagi pihak sekolah yang melakukan pelanggaran, baik sanksi administratif maupun unsur pidana, kata Bambang lagi. Ia berharap, dengan pemberlakuan program sekolah gratis itu di Sumsel, di masa mendatang tidak ada alasan lagi bagi para orangtua yang karena kesulitan ekonomi tidak menyekolahkan anak-anaknya. Bagi H Alex Noerdin sendiri, pendidikan gratis bukan lah hal baru. Dia telah menerapkan sejak menjadi Bupati Musi Banyuasin. Karenanya, ia berani menjamin pendidikan gratis tidak menurunkan mutu pendidikan. "Lima tahun lalu, tidak ada lulusan SMA di Muba yang diterima di perguruan tinggi negeri (PTN). Tapi tahun ini, setelah pendidikan gratis berlangsung tingkat kelulusan ujian nasional saja 100 persen, dan ada SMA yang 85 persen siswanya diterima PTN," ujarnya ketika itu di tahun 2007. Dengan dialokasikannya anggaran pendidikan 26,5 persen, Muba yang pada 2002 masih daerah tertinggal, dengan angka pendidikan tingkat SD 40 persen, bahkan SMA hanya 20 persen, kini 100 persen anak usia sekolah di Muba lulus SD, 93 persen lulus SMP, dan SMA lebih dari 70 persen. Menurutnya, dialokasikannya anggaran untuk membuat pendidikan gratis, tidak akan mengganggu pelaksanaan program-program pembangunan. 'Hal itu sudah dibuktikan dengan kesuksesan beberapa pemerintah daerah menyelenggarakan pendidikan gratis. Untuk menyelenggarakan pendidikan gratis, tidak tergantung pada besarnya APBD. Awal dimulainya program pendidikan dan kesehatan gratis pada 2002, APBD Muba hanya Rp 600 miliar. Baru pada 2005, APBD Muba meningkat jadi Rp 1,2 triliun.<sup>18</sup>

Program sekolah gratis di Sumsel dimaknai sebagai bebasnya orang tua dari kewajiban membayar biaya operasional sekolah yang selama ini dipungut oleh sekolah kepada orang tua murid setiap bulan." Selanjutnya biaya

<sup>17</sup><http://news.okezone.com/read/2010/12/13/gubernur-sumsel-dapat-penghargaan-pendidikan>. Diakses pada 24 November 2014

<sup>18</sup> Indonesia.go.id.2007.APBD Sumsel Tahun 2007 <http://www.indonesia.go.id> diakses tanggal 24 November 2014

tersebut diganti/dibayar oleh pemerintah dengan besaran tertentu berdasarkan kebutuhan dasar setiap anak per bulan dalam mengikuti kegiatan belajar mengajar di suatu jenjang pendidikan,” kata Alex Noerdin. Sedangkan Pelaksanaan sekolah gratis itu ditopang oleh Pemerintah Provinsi (Pemprov) Sumsel dan pmda kabupaten/kota yang bekerjasama memberikan bantuan dana operasional sekolah, sehingga murid tidak lagi dibebani biaya sekolah. Jadi dana pendidikan sekolah gratis ini dianggarkan di APBD provinsi dan APBD kabupaten/kota. Besaran dana bantuan operasional siswa tahun 2012 untuk SD sebesar Rp10.000 per siswa per bulan atau Rp 120.000 per tahun, SMP Rp 15.000 per siswa per bulan atau Rp 180.000 per tahun, SMA/MA Rp 100.000 per siswa per bulan atau Rp 1.200.000 per tahun, dan SMK, nonteknologi Rp 150.000 per siswa perbulan atau Rp 1.800.000 per tahun; untuk teknologi Rp 200.000 per siswa perbulan atau Rp 2.400.000 per tahun. Khusus untuk siswa SMA dan SMK mendapat bantuan lebih besar karena mereka tidak mendapatkan bantuan operasional sekolah (BOS) dari pemerintah pusat yang telah berjalan selama ini.

Dana program sekolah ini dibiayai sharing Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) Sumsel dan APBD kabupaten/kota. Contoh, untuk siswa di Palembang misalnya. Dana Rp 10.000 per siswa per bulan, dianggarkan di APBD Sumsel Rp 8.100 dan APBD Palembang Rp 1.900. Dana Rp 15.000 untuk siswa SMP/MTs, Rp 15.000 dianggarkan APBD Sumsel Rp 12.200 dan APBD Palembang Rp 2.800. SMA/MA Rp 100.000, dianggarkan di APBD Sumsel Rp 81.500 dan APBD Palembang Rp 18.500. SMK Teknik Rp 200.000/siswa/bulan, dianggarkan APBD Sumsel Rp 163.000 dan sisanya Rp 37.000 dianggarkan di APBD Palembang. Sharing ini tidak sama, seperti di Empat Lawang, Dana Rp 10.000 per siswa per bulan, dianggarkan di APBD Sumsel Rp 7.000 dan APBD Empat Lawang Rp 3.000. Dana Rp 15.000 untuk siswa SMP/MTs, Rp 15.000 dianggarkan APBD Sumsel Rp 10.500 dan APBD Empat Lawang Rp 4.500. SMA/MA Rp 100.000, dianggarkan di APBD Sumsel Rp 70.000 dan APBD Palembang Rp 30.000. SMK Teknik Rp 200.000/siswa/bulan, dianggarkan APBD Sumsel Rp 140.000 dan sisanya Rp

60.000 dianggarkan di APBD Empat Lawang. Program sekolah gratis ini ditunjang juga oleh BOS yang untuk siswa SD sebesar Rp 580.000 per tahun/siswa, SMP/MTs Rp 710.000 per tahun/siswa, dan SMA/MA Rp 120.000 per tahun/siswa. Belum lagi ditambah dana-dana bantuan dari pemerintah pusat seperti Bantuan Khusus Murid (BKM) dan sebagainya. Dengan adanya bantuan tersebut, siswa di Sumsel tidak lagi dipungut biaya operasional sekolah atau dikenal dengan uang SPP. Sedangkan uang buku, uang transport dan lain-lain untuk para siswa dan murid, bisa di ambil dari dana bantuan pusat seperti BKM atau bantuan pemerintah kabupaten dan kota sendiri kepada siswa atau murid. Pengecualian hanya pada sekolah standar nasional (SSN) dan rintisan sekolah berstandar internasional (RSBI) yang masih diperbolehkan memungut biaya operasional. Dalam program sekolah gratis, biaya pribadi peserta didik seperti ongkos transportasi ke sekolah, seragam, uang saku, dan sebagainya tetap ditanggung oleh murid.<sup>19</sup>

Sama dengan dana BOS, subsidi pendidikan dari Pemprov Sumsel diberikan setiap triwulan. Dengan program ini tidak ada alasan lagi orangtua untuk tidak menyekolahkan anaknya karena tidak ada uang. Sejak diberlakukannya program sekolah gratis oleh Gubernur H Alex Noerdin empat tahun lalu di Sumsel, jumlah anak yang bersekolah mengalami peningkatan. Pada tahun ajaran 2011/2012 di Sumsel terdapat 1.775.214 siswa yang belajar dan tersebar di 8.554 sekolah dengan 44.245 rombongan belajar yang diasuh oleh 109.877 orang guru. Untuk angka partisipasi kasar (APK) Sejak 2008, APK SD mencapai 102,03 persen, Tahun 2010 APK meningkat 102,21 persen, dan 2011 APK 101,43 persen. Begitupun dengan dengan APM (Angka Partisipasi Murni) tahun 2009, hanya 95,01 persen, 2010 menjadi 95,14 persen, dan tahun 2011 95,36 persen. Angka putus sekolah juga meningkat, kalau tahun 2009 0,45 persen, 2010 turun 0,38 persen, dan 2011 menyiskan 0,31 persen. Di tingkat SMP/MTS, APK juga meningkat. Kalau 2009 94,01 persen, meningkat menjadi 96,06 persen di tahun 2010,

<sup>19</sup><http://www.bi.go.id/NR/rdonlyers/55308A04-Fc01-48E6-A603-/Suplemen2.pdf> diakses pada tanggal 24 November 2014

dan 96,36 persen di tahun 2011. APM juga meningkat, 81,60 persen di tahun 2009, meningkat menjadi 83,07 persen di tahun 2010, dan 83,94 persen tahun 2011. Begitupun angka putus sekolah di tingkat SMP/MTs, kalau tahun 2009 0,86 persen turun menjadi 0,76 persen di tahun 2010, dan 0,63 persen di tahun 2011. Di tingkat SMA/MA/SMK, APK juga meningkat. Kalau 2009 79,52 persen, meningkat menjadi 80,04 persen di tahun 2010, dan 81,27 persen di tahun 2011. APM juga meningkat, 56,27 persen di tahun 2009, meningkat menjadi 67,03 persen di tahun 2010, dan 68,32 persen tahun 2011. Begitupun angka putus sekolah di tingkat SMA/MA/SMK, kalau tahun 2009 1,04 persen turun menjadi 1,02 persen di tahun 2010, dan 0,99 persen di tahun 2011.

Untuk menjalankan program sekolah gratis sejak tingkat SD, SMP dan SMA, Pemerintah Provinsi Sumsel mengalokasikan anggaran sekolah gratis sebesar Rp 186 miliar (6 bulan) pada Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) 2009. "Alokasi APBD untuk sekolah gratis tahun 2010 mengalami peningkatan menjadi Rp 330 milyar, Rp 360 milyar tahun 2011 dan Rp 432 milyar tahun 2012 dibanding anggaran tahun lalu. Pada APBD tahun 2011 anggaran untuk sekolah gratis sebesar Rp 383 miliar atau ada kenaikan Rp 53 miliar dibanding APBD tahun 2010 sebesar Rp 330 miliar. Sementara itu anggaran pendidikan Sumsel tahun 2013 dianggarkan mencapai sekitar 23 persen lebih.

Dimana jumlahnya untuk anggaran pendidikan untuk anggaran belanja langsungnya Rp 205 miliar itu diluar Bos dan bantuan sekolah gratis karena itu melalui BPKAD. Anggaran pendidikan Sumsel tahun 2013 untuk belanja langsung Rp 205 miliar bertambah 3 miliar dari pengalihan dana pendirian padepokan pencak silat sehingga menjadi 208.100.000 miliar. Sedangkan belanja tidak langsung meningkat lebih dari Rp 198 miliar. Untuk tahun 2012 anggaran pendidikan 225 miliar, ini masih digabung antara program pos bantuan sekolah gratis. Dan belanja tidak langsung Rp 198 miliar. Selama berjalannya beberapa tahun sekolah gratis ternyata masih ada sejumlah kabupaten dan kota di Sumsel termasuk Palembang yang share dana sekolah gratisnya masih kecil. Dan sudah seharusnya memang harus ada koordinasi antara kabupaten

dan kota dengan provinsi untuk masalah share ini dimana tugas dan tanggungjawab Provinsi yang merupakan kepanjangan dari pusat itu adalah koordinator kabupaten dan kota dan ini hendaknya tidak hanya pendidikan juga sektor kesehatan juga harus diperhatikan karena pendidikan dan kesehatan harus berjalan seimbang. Selain itu sejak diluncurkan 2009 yang lalu, sekolah gratis perjalanannya, program ini hanya dipenuhi kritik, bukan masukan penyempurnaan. Memang dalam penerapan sekolah gratis di Sumsel selama ini, mengalami banyak kendala. Namun, sayangnya kendala tersebut hanya dikritik. Sejauh ini masyarakat dan pihak terkait jarang sekali memberikan masukan dan saran sumbangsih terhadap program tersebut.

Padahal, masukan dan saran ini sangat diharapkan dalam penyempurnaan program percontohan nasional ini. Selain itu, masyarakat harus diberikan pemahaman yang jelas tentang program ini. Sebab, masyarakat menilai bahwa program sekolah gratis merupakan milik Alex Noerdin. Padahal, jika dicerna lebih dalam, program ini merupakan program kolektif seluruh komponen daerah yang kebetulan ditelurkan oleh H Alex Noerdin sejak memimpin provinsi ini. Dan Pemprov Sumsel selaku koordinator, melakukan pendekatan dan koordinasi lebih intens dengan kabupaten/kota. Sebab, tidak dipungkiri, suksesi program ini tergantung juga dengan dukungan setiap daerah di provinsi ini. Selain itu dukungan pemerintah/kota sudah ada. Tapi, perlu pendekatan lebih mendalam lagi. Agar program ini benar-benar terealisasi sesuai harapan, tepat sasaran. Namun secara umum selama empat tahun pelaksanaan sekolah gratis di Sumsel tidak bisa dipungkiri banyak menuai keberhasilan. Dalam penganggaran program sekolah gratis ini, Pemprov Sumsel terus menambah setiap tahunnya. Pada 2009 sebesar Rp186 miliar, 2010 Rp330 miliar, meningkat pada 2011 sebesar Rp360 miliar, dan meningkat signifikan pada 2012 menjadi Rp423 miliar. Dimana besaran dana program sekolah gratis ini berada di atas standar pembiayaan minimal yang ditetapkan Permendiknas No 69/2009. Selain berhasil merealisasikan program ini, program sekolah gratis ini juga menuai kendala dalam penerapannya. Diantaranya, adanya keterlambatan pencairan

dana sekolah gratis. Hal ini disebabkan diantaranya perubahan mekanisme penganggaran dan penyaluran dana. Selain itu, masih terdapat sekolah-sekolah yang memberlakukan pungutan biaya, seperti iuran awal tahun ajaran dan persiapan siswa mengikuti ujian nasional, dan pungutan lainnya. Namun terhadap kendala tersebut Pemprov Sumsel melalui instansi terkait terus melakukan perbaikan dan kekurangan dari sekolah gratis ini agar masyarakat Sumsel bisa menikmati program gratis ini lebih baik lagi di masa depan.<sup>20</sup>

## **2. Bagaimana implementasi penyelenggaraan program pendidikan gratis 12 Tahun di lapangan**

Penyelenggaraan pendidikan merupakan salah satu instrument bagi pemerintah dalam menerapkan tujuan bangsa yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa. Globalisasi dan perkembangan teknologi yang memaksakan pemerintah untuk menyelenggarakan pendidikan yang bermutu. Namun, kenyataannya ketika pemerintah mengurangi subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM) kekhawatiran pada masyarakat menengah ke bawah terhadap daya beli yang menurun akan berdampak negatif pada partisipasi masyarakat terhadap pendidikan. Misalnya terdapat anak-anak di umur 7-15 tahun terancam putus sekolah, akibat naiknya biaya sekolah. Sehingga pemerintah mengalokasikan subsidi silang yaitu perencanaan subsidi sekolah sebesar 20% dari APBN dan APBD.

Masukan instrumental (*instrumental input*) yang sangat penting dalam penyelenggaraan pendidikan (sekolah) adalah biaya pendidikan. Biaya pendidikan terbukti tidak dapat diabaikan dalam proses pendidikan (sekolah). biaya (*cost*) yakni semua jenis pengeluaran yang berkenaan dengan penyelenggaraan pendidikan, baik dalam bentuk uang maupun barang dan tenaga (yang dapat dihargakan dengan uang). Contohnya adalah iuran siswa, biaya sarana fisik, buku sekolah, dan guru.

Penyelenggaraan program sekolah gratis atas peraturan daerah provinsi Sumatera Selatan

---

<sup>20</sup><http://bos.kemendikbud.go.id/home/alokasi/nasional> Diakses pada tanggal 24 November 2014

Nomor 16 Tahun 2011. Secara historis sebelum peluncuran program sekolah gratis (PSG) indeks pembangunan manusia (IPM) Provinsi Sumatera Selatan menunjukkan kinerja yang rendah dibandingkan provinsi lain di Sumatera. Bukti otentiknya, nilai IPM Propinsi ini tahun 2007 sebesar 71.40 bahkan lebih rendah dibandingkan provinsi lain seperti Jambi (71.46), Bengkulu (71.14) dan Bangka Belitung (72.19). Selain itu, rendahnya capaian IPM Sumatera Selatan ini dipeparah dengan masih tingginya angka penduduk buta huruf pada data tahun 2007 jumlah penduduk buta huruf dipropinsi ini cukup tinggi yaitu berada pada skor 3.34 untuk penduduk kelompok usia 15 tahun keatas dan 1.40 untuk penduduk untuk usia 15 sampai dengan 44 tahun. Tahun 2008 dan 2009 jumlah ini menurun menjadi 2.95. Untuk kelompok usia 15 tahun keatas. Senada dengan itu untuk katagori usia 15 sampai 44 tahun skor nya menunjukan perbaikan dengan menurun hingga 0.86 dan 0.51 pada 2008 dan 2009. Sebaliknya usia 45 tahun keatas justru mengalami kenaikan hingga menembus skor 8.27 pada tahun 2009.<sup>21</sup>

Sedangkan angka partisipasi sekolah (APS) Sumsel menunjukan partisipasi yang cukup tinggi yaitu 97.55 pada kelompok usia 7-12, 82.26 pada kelompok usia 13-15 tahun. 54.34 pada kelompok usia 16-18 tahun namun masih sangat rendah pada kelompok usia 19-24 tahun yaitu hanya sebesar 10.04. Rendahnya angka partisipasi sekolah dan tingginya angka buta huruf diprovinsi ini antara lain disebabkan oleh kondisi ekonomi masyarakat yang masih rendah. Menurut data BPS Sumsel tahun 1996-2012, jumlah penduduk miskin di Sumsel tahun 2007 mencapai 1331.800 jiwa, angka ini masih cukup besar karena masih ada 19,15 persen dari keseluruhan jumlah penduduk Sumsel yang tergolong miskin.<sup>22</sup>

Logikanya masyarakat miskin mereka tidak mampu untuk membiayai pendidikan bagi anak-anaknya. Mereka akan lebih memilih untuk membiayai kebutuhan hidup sehari-hari dibanding harus menyekolahkan anak-anak mereka. Anak-anak harus membantu orang tua

---

<sup>21</sup><http://www.bps.go.id> diakses tanggal 24 November 2014

<sup>22</sup><http://www.sumsel.bps.go.id> diakses tanggal 24 November 2014

meraka bekerja dirumah dan melupakan cita-cita mereka untuk duduk mengenyam pendidikan. Dinamika proses implementasi berdasarkan faktor pendukung dan penghambat implementasi PSG sumsel antara lain:

- Faktor pendukung : secara topdown atas prakarsa dari kepala daerah sendiri sehingga memiliki legitimasi politik yang kuat dan pemda beserta jajaran pemerintahnya bekerjasama dan konstituen menjalankan sesuai aturan yang berlaku dan mengevaluasi program. Laju pertumbuhan ekonomi provinsi yang terus meningkat, tahun 2009 sebesar 4,1% dan tahun 2010 meningkat menjadi 5,4. Sampai dengan triwulan III tahun 2011 kembali meningkat secara signifikan menjadi 6,1% . Dukungan dari warga terutama warga miskin yang sangat terbantu dalam program ini untuk menyekolahkan anak-anak mereka.<sup>23</sup>
- Faktor Penghambat : PSG cenderung dinilai merupakan program pribadi Alex Noerdin sebagai pelaksanaan janji kampanye dirinya sendiri pada pemilu kada lalu, berikut berbagai penghargaan yang diraih masih atas nama kepala daerah, bukan pemda provinsi sehingga belum ada rasa kepemilikan dan pemahaman bersama seluruh jajaran pemda dan masyarakat terhadap program yang dijalankan. Pencarian dana sharing dari kabupaten/kota sering terlambat tergantung prosedur birokrasi penentu nominal dana sharing oleh pemprov dan lamanya waktu pelaporan dari sekolah kepada pemerintah tentang jumlah siswa yang harus dicover dalam PSG yang nantinya masih harus dicross-check dahulu. Masih adanya budaya yang mengharuskan anak untuk bekerja dan membantu orangtua

begitu tamat SMP lalu putus sekolah dan langsung bekerja.<sup>24</sup>

Kepala daerah yang melakukan inovasi seperti ini juga dituntut memiliki legitimasi politik yang kuat dan hubungan politik yang baik dengan segenap jajaran bawahannya dalam pemerintahan daerah agar kebijakan yang diusulkan mendapat dukungan dan komitmen bersama demi pencapaian hasil yang diinginkan pemahaman bersama dari setiap stakeholder baik itu diperlukan untuk menghindari berbagai resistensi yang mungkin muncul. Dari segi keberlangsungan lingkungan hidup anggaran daerah 20 SDA daerah secara besar-besaran dan tidak terawasi. Pelibatan segenap komponen masyarakat dalam proses monitoring dan evaluasi diperlukan agar menjamin prinsip transparansi pemerintahan. Partisipasi masyarakat ini juga berguna untuk meningkatkan dukungan masyarakat dan mengurangi resistensi terhadap program yang sedang berjalan.

Suatu keberanian yang patut dibanggakan yang mampu dilakukan oleh seorang kepala daerah terlebih karena inovasi tersebut dijalankan pada level yang sangat luas yaitu satu provinsi dengan sasaran siswa SD/SMP/SMA/ sederajat baik negeri maupun swasta se-Sumsel dengan menggandakan sharing anggaran dari APBN pusat, APBD provinsi dan APBD kabupaten. Maka dari kemampuan kepala daerah untuk melakukan konsolidasi politik dengan berbagai pihak sangatlah diandalkan serta untuk menjalin kerjasama dengan pihak non pemerintah (NGO) yang memiliki sumber daya untuk mendukung keberhasilan program terutama dari segi finansial.<sup>25</sup>

Proses institusional yang dilakukan dalam PSG yaitu dengan menerbitkan dua macam peraturan daerah yaitu PERDA Keterlibatan segenap komponen masyarakat dalam proses monitoring dan evaluasi diperlukan agar menjamin prinsip transparansi pemerintah. Partisipasi masyarakat ini juga berguna untuk meningkatkan dukungan masyarakat dan

---

<sup>23</sup>[http://beritapagi.co.id/read/2012/05.Sumsel makin terdepan.Diakses pada tanggal 24 November 2014](http://beritapagi.co.id/read/2012/05.Sumsel%20makin%20terdepan.Diakses%20pada%20tanggal%2024%20November%202014)

---

<sup>24</sup>[http://www.seputarindonesia.com/ediscetak/content/view,Diakses pada tanggal 24 November 2014](http://www.seputarindonesia.com/ediscetak/content/view,Diakses%20pada%20tanggal%2024%20November%202014)

<sup>25</sup> [http://www.trijayafmplg.net/berita.2009/08/sumsel/Diakses pada tanggal 24 November 2014](http://www.trijayafmplg.net/berita.2009/08/sumsel/Diakses%20pada%20tanggal%2024%20November%202014)

mengurangi resistensi terhadap program yang sedang berjalan. Berdasarkan PERDA No 31 Tahun 2009 tentang pedoman sekolah gratis disumatera selatan terdapat organisasi pelaksana PSG yang berkedudukan di baik provinsi maupun kabupaten/kota yang masing-masing memiliki tugas dan tanggungjawab serta saling berkoordinasi satu sama lain.

Struktur Organisasi : Tim pengarah, tim pengarah provinsi, tim pengarah kabupaten/kota, tim pengarah provinsi dan kabupaten/kota terdiri dari kepala daerah, wakil kepala daerah, asbid kesejahteraan rakyat, dan kepala bappeda. Bertugas memberikan arahan dalam program pendidikan gratis.

Tim Manajemen provinsi, kabupaten kota, penanggungjawab pelaksana.

Tim Manajemen provinsi dan kabupaten/kota yang terdiri dari penanggung jawab kepala dinas pendidikan dan kepala kantor departemen agama. Pelaksana unsur dinas pendidikan dan kepala kantor departemen agama yang terdiri dari ketua wakil ketua I dan II, sekretaris, bendahara seksi data dan seksi monitoring

Bertugas :

- Menetapkan alokasi bantuan tiap kabupaten/ kota dan sekolah;
- Mempersiapkan sekretariat dan kelengkapannya;
- Mempersiapkan daftar alokasi bantuan kegiatan sesuai dengan; dana dan kegiatan yang telah ditetapkan;
- Mempersiapkan dan malatih tim manajemen;
- Melakukan pendataan dana sosialisasi;
- Meyalurkan dana kesekolah dan masyarakat bertanggungjawab terhadap kasus penyimpangan;
- Melaporkan pelaksanaan kegiatannya kepada kepala daerah;
- Mengembalikan pelaksanaan kegiatannya kepada kepala daerah;
- Mengembalikan sisa dana ke kas daerah sesuai ketentuan;

Tim Manajemen tingkat sekolah/madrasah yang terdiri dari kepala sekolah yang terdiri dari kepala sekolah, wakasek, guru/tenaga administrasi sebagai bendahara dan satu orang anggota komite sebagai anggota yang bertugas melakukan verifikasi jumlah dana yang diterima melebihi dari yang semestinya maka harus segera mengembalikan kelebihan dana tersebut ke tim Manajemen provinsi atau kabupaten/kota. Mengelola dana PSG secara transparan dan bertanggungjawab mengumumkan komponen penggunaan dana dipapan pengumuman sekolah, bertanggungjawab terhadap kasus penyimpangan ditingkat sekolah, memberikan pelayanan dan penanganan pengaduan masyarakat, melaporkan penggunaan dana kepada tim manajemen kabupaten/kota.<sup>26</sup>

Dukungan sumber daya pada Perda Sumsel Nomor 3 Tahun 2009 jo Perda 16 Tahun 2011 tentang penyelenggaraan PSG diprovinsi Sumsel diatur bahwa dana program yang bersumber dari APBD provinsi disalurkan langsung ke rekening sekolah oleh pemprov untuk sekolah/madrasah/ponpres yang diketahui oleh ketua komite. Lain halnya untuk sekolah non madrasah ditransfer ke kas daerah masing-masing kabupaten/kota, sedangkan dana bersumber dari APBD kabupaten/kota disalurkan oleh pemerintah kabupaten/kota kepada masing-masing sekolah/madrasah. Dana PSG ini digunakan untuk biaya operasional sekolah meliputi biaya kesejahteraan guru dan pegawai termasuk pembayaran honorarium bulanan guru honorer dan tenaga kependidikan honorer, biaya kegiatan belajar mengajar termasuk pembelian buku referensi dan buku teks pembelajaran untuk dikoleksi dipergustakaan.

Biaya kegiatan peningkatan mutu guru dan biaya ekstrakurikuler (Kesiswaan). Mekanisme pertanggungjawaban pengalokasian dan PSG disekolah harus diatur agar dapat seimbang (*balance*), artinya uang keluar harus sesuai dengan uang masuk, yang dibuktikan dengan nota pembelanjaan. Kemudian nota tersebut dilampirkan dalam surat pertanggungjawaban (SPJ) yang dilaporkan

<sup>26</sup><http://www.Data.tnp2k.go.id/filedata/Data/16 Sumsel.pdf>. Diakses pada tanggal 24 November 2014

kepada bagian keuangan dinas pendidikan setiap tiga bulan sekali. Keluar masuknya uang ini dipertanggungjawabkan oleh kepala sekolah dan pengelolanya dibantu oleh guru/tenaga administrasi sebagai bendahara disekolah.

Menyangkut transparansi penggunaan dana PSG disekolah, masih bersifat internal dan hanya diketahui oleh kepala sekolah dan bendahara, sedangkan masyarakat luas belum dapat mengetahui keluar masuknya uang sebagaimana ketentun Perda Sumsel Nomor 3 Tahun 2009.

Seperti yang juga terjadi disekolah-sekolah lain penerima dana BOS di Jakarta dimana menurut aturan sekolah wajib mencantumkan laporan pengumuman agar diketahui masyarakat secara luas namun saat dilapangan, masih banyak sekolah yang belum melakukannya.

Alasannya beragam, salah satunya karena pimpinan sekolah belum siap untuk menunjukan laporan penggunaan dan BOS kepada masyarakat secara luas melalui papan pengumuman.<sup>27</sup> Dalam pengelolaan alokasi dana, karena sudah sesuai dengan rencana anggaran biaya (RAB) maka kepala sekolah dan guru tidak mengalami kesulitan mengelola dana PSG. Kecuali dalam kesulitan SPJ, masih terdapat keluhan dari belum adanya juklak dan juknis sehingga pelaporan ke dinas sering terlambat yang lupa mempengaruhi keterlambatan pada pencarian dan PSG triwulan berikutnya. Sedangkan untuk mendukung keberhasilan PSG telah dilakukan program peningkatan mutu guru pada tahun 2010 dengan mendirikan sekolah guru yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas guru yang sudah ada dengan mengajarkan ilmu-ilmu pendidikan sesuai perkembangan zaman dan diprioritaskan untuk guru-guru di daerah terpencil. Semua guru akan diasramakan selama tiga bulan dan biaya ditanggung oleh pemerintah yang dimasukkan dalam anggaran tahun 2010.

Unit cost (biaya satuan) merupakan rata-rata besaran yang diperlukan oleh sekolah untuk melayani satu siswa pertahun dalam mengikuti program belajar mengajar pada jenjang pendidikan tertentu yang dicover oleh mekanisme sharing APBD. Unit cost ini berlaku

sama untuk semua kabupaten/kota di Sumsel. Khusus untuk siswa SMA/SMK mendapatkan bantuan lebih besar karena mereka tidak mendapatkan dana BOS dari pemerintah pusat. Sedangkan siswa SD yang telah menerima BOS yaitu sebesar Rp. 580.000,- pertahun/siswa dan SMP/MTS Rp. 710.000,- pertahun/siswa mendapat unit cost yang jauh lebih rendah. Namun dengan ditambah bantuan lain seperti bantuan khusus murid (BKM) dari pemerintah pusat maka siswa di Sumsel tidak lagi dipungut biaya operasional sekolah atau SPP kecuali bagi sekolah Standar Nasional (SSN) dan rintisan sekolah berstandar internasional (RSBI) yang masih diperbolehkan memungut biaya operasional. Sedangkan untuk uang buku, transport dan lain-lainnya ditanggung oleh orang tua murid yang dapat diambil dari dana BKM atau bantuan pemerintah Kabupaten/Kota.<sup>28</sup>

Adapun beberapa tantangan yang di hadapi Pemerintah Sumatera Selatan dalam pengembangan inisiatif PSG ini antara lain:

- a. Ditinjau dari SDM terkait kualitas guru. Jumlah guru di Sumsel pada 2012 sebanyak 109.000 orang, 17.253 dari jumlah itu sudah tersertifikasi. Ini berarti masih ada 91.747 orang guru yang belum sarjana. Tantangan kedepannya adalah bagaimana Pemda mewujudkan kualitas SDM guru yang lebih baik lagi sehingga semua guru sudah lulus minimal S1.
- b. Dari segi aturan pada pasal 6 Peraturan Gubernur 31/2009 disebutkan bahwa dana SPG disalurkan setiap tiga bulan sekali. Namun terdapat banyak keluhan dari Kabupaten dan Kota bahwa jadwal penyaluran ini menyulitkan pendanaan berbagai kegiatan di sekolah. Tantangan kedepannya ialah bagaimana menciptakan sistem administrasi penyaluran dana yang lebih efisien dan efektif. Selain itu harus ada ketentuan yang lebih jelas mengenai target sasaran

<sup>27</sup> Jawa pos nasional, network, 2012. dana bos banyak salah sasaran dalam <http://jpnn.com>

<sup>28</sup> Alex Noerdien, 2012. Empat Tahun Realisasi Sekolah Gratis Di Sumsel Menuai Sukses Dalam <http://alexnoerdien.co/pages/pendidikan>

- program, apakah untuk semua warga Sumsel yang dalam usia sekolah tanpa terkecuali, atau hanya untuk warga Sumsel yang tidak mampu dan perlu dijelaskan pula batasan mengenai warga kurang mampu.
- c. Tidak adanya petunjuk pelaksanaan(juklak) dan petunjuk teknis (juknis) dapat menyulitkan pelaksanaan PSG ini, apalagi program ini menyangkut masyarakat seluruh Provinsi Sumsel yang seharusnya terdapat aturan dan SOP yang sangat terperinci agar saat sampai ke level yang paling kecil yaitu pada Pemerintah Desa tidak terdapat kesulitan untuk memahami prosedur pelaksanaan berikut pelporannya .
- d. Masalah transparansi Pada praktiknya, pelaporan mengalokasikan dana PSG disekolah masih hanya diketahui oleh segelincir pihak internal sekolah, belum dapat di ketahui oleh masyarakat luas. Padahal dalam Perda sudah diatur ketentuan mengenai skema pertanggung jawaban ini karena dana PSG merupakan uang dari rakyat yang harus dikelola secara transparan dan akuntabel. Tantangan kedepannya bagaimana Sumsel dapat menerapkan aturan ini secara tegas disertai proses monitoring dan evaluasi.
- e. Masih terdapat berbagai pungutan liar oleh sekolah terutama pada saat menjelang tahun ajaran baru seperti maraknya kasus jual beli bangku yang eronisnya malah didukung oleh perilaku orang tua siswa yang memberi celah kepada oknum sekolah karena beramisi memasukkan anaknya ke sekolah tersebut. Pelanggaran ini sulit dibuktikan karena dilakukan oleh dua pihak yang sama- sama memiliki kepentingan. Tantangan bagi Pemprov Sumsel kedepannya
- untuk membangun komitmen seluruh stakeholder agar besiap fair dalam mendukung keberhasilan program.
- f. Tantangan budaya, dimana masih banyak anak usia SMP tidak melanjutkan pendidikannya hingga ke SMA karena dituntut untuk bekerja untuk membantu orangtua atau bagi anak perempuan untuk segera dinikahkan dari pada harus sekolah yang walaupun biaya operasionalnya sudah gratis tapi masih harus membiayai keperluan seperti transportasi dan baju sekolah. Kedepan harus ada kebijakan yang tegas untuk mengatasi hal ini agar PSG dapat berhasil mencapai tujuan yang telah di rumuskan. Misalnya dengan kebijakan yang mengatur bagi anak yang masih dalam usia sekolah tapi tidak sekolah ,maka tidak boleh memiliki SIM, termasuk menahan surat nikah sampai lulus SMA.
- g. Dari segi kepemimpinan, Gubernur harus lebih berkomitmen untuk memajukan pendidikan di sumsel,termasuk untuk menggerakkan segenap jajaran pejabat Pemda untuk bersama mendukung PSG ini.karena Alex Noerdin pernah mencalonkan diri sebagai calon gubernur DKI Jakarta dalam pemilukada 2012 dan kalah. Secara tidak langsung, ini mencerminkan ketidak seriusannya untuk benar-benar membangun sumsel sekaligus membuktikan anggapan negatif beberapa kalangan bahwa PSG yang inisiasinya hanya untuk mendongkrak popularitas agar ia dapat dengan mudah memasuki kancah perpolitikan yang lebih luas dan “menguntungkan “ bagi dirinya.. kedepannya diperlukan komitmen politik dari pemimpin yang bukan hanya sekedar pencitraan,namun kesadaran untuk mensejahterakan kehidupan rakyat.

Visi PSG sebaiknya menjadi visi Pemprov Sumsel agar kepemilikannya dapat disarankan oleh segenap warga Sumsel, pencapaiannya berjangka panjang dan tidak hanya menjadi visi kepala daerah saja.

- h. Dari segi keberlangsungan hidup. Anggaran daerah 20% untuk pendidikan memang penting diusahakan pemda melalui berbagai investasi, namun jangan sampai harus mengorbankan kelestarian lingkungan hidup untuk mengeksploitasi SDA secara besar – besaran dan tidak terawasi.
- i. Pelibatan segenap komponen masyarakat dalam proses monitoring dan evaluasi diperlukan agar menjamin prinsip transparansi pemerintahan. Partisipasi masyarakat ini juga berguna untuk meningkatkan dukungan masyarakatan dan mengurangi resistensi terhadap program yang sedang berjalan.

Hal ini bisa dipelajari dari PSG 12 tahun di Sumsel ini terkait keseriusan Gubernur untuk langsung menepati janji kampanyenya hanya selang 4 bulan setelah ia resmi menjabat sebagai Gubernur. Tidak sedikit calon kepala daerah di negeri ini yang mengobral banyak ‘janji manis’ kepada masyarakat saat pemilukada namun setelah ia memegang kekuasaan, janji tersebut nihil terealisasikan .

Terlepas dari motif politik apapun dari program PSG ini yang memang berlandaskan pemenuhan janji kampanye dan cenderung dimiliki oleh pihak Gubernur sebagai inisiator saja, namun setidaknya dengan dilaksanakannya PSG selama empat tahun telah membantu banyak orangtua miskin di Sumsel untuk memenuhi kebutuha pendidikan dasar bagi anak- anaknya. Hal ini bisa terlihat dari grafik-grafik APK,APM,APS,dan IPM yang sudah dipaparkan pada bab sebelumnya. meskipun angka pertumbuhan cenderung fluktuatif, namun telah terjadi banyak peningkatan secara

signifikan dan konsisten yang dapat menggambarkan keberhasilan program pendidikan gratis dalam memenuhi kebutuhan pendidikan dasar warga. Tidak hanya 9 tahun bahkan sampai 12 tahun dan kelak akan di tingkatkan lagi hingga jenjang perguruan tinggi. namun demikian masih perlu dilakukan evaluasi dan perbaikan disana-sini demi kemajuan program selanjutnya.

Suatu keberanian yang patut dibanggakan yang mampu dilakukan oleh seorang Kepala Daerah terlebih karna inovasi tersebut dijalankan pada level yang sangat luas yaitu satu provinsi dengan sasaran siswa SD/SMP/SMA/Sederajat baik negeri maupun swasta se- Sumsel dengan mengandalkan sharing anggaran dari APBN pusat., APBN di provinsi dan APBN di kabupaten. Maka dari itu kemampuan Kepala Daerah untuk melakukan konsolidasi politik dengan berbagai pihak non pemerintah (NGO) yang memiliki sumberdaya untuk mendukung keberhasilan program terutama dari segi finansia. kepala Daerah yang melakukan inovasi seperti ini juga dituntut memiliki legitimasi politik yang kuat dan hubungan politik yang baik dengan segenap jajaran bawahannya dalam Pemerintahan Daerah agar kebijakan yang diusulkan mendapat dukungan dan komitmen bersama demi pencapaian hasil yang diinginkan. Pemahaman bersama dari dari setiap stakeholder baik itu pemerintah maupun masyarakat mutlak diperlukan untuk menghindari berbagai resistensi yang mungkin muncul.

Dalam hal ini komitmen Pemda Sumsel ,dukungan APBN yang kuat , serta konsolidasi politik pemda dengan berbagai pihak termasuk NGO telah menjadi prasyarat bagi terlaksananya PSG Sumsel. Terbukti dengan segera terealisasinya program hanya slang 4 bulan setelah Gubernur terpilih Sumatera Selatan. Alex Noerdin resmi menjabat dan masih berlangsung hingga hampir lima tahun masa jabatannya saat ini. Pemda juga tidak main-main dalam memanfaatkan APBN Sumsel yang terus miningkat setiap tahunnya dengan secara konsisten mengalokasikan 20% anggaran daerah untuk pendidikan, walaupun pada 2011 presentase alokasi pendidikan

kurang dari 20% karena APBN tersedot untuk kegiatan SEA GAMES XXVI Sumatera Selatan.

Hal ini akan berbeda pada pemerintah daerah yang tidak memiliki komitmen politik yang tinggi terhadap pembangunan daerahnya. pendapatan daerah yang besar dan ketentuan alokasi 20% APBN untuk pendidikan tidak akan memiliki dampak signifikan bagi peningkatan mutu pendidikan masyarakat daerah terlebih jika pemerintah daerah hanya sibuk mengurus kepentingan pribadinya masing- masing sehingga muncul konflik kepentingan yang pada akhirnya akan menghambat kemajuan daerah.

### III. PENUTUP

Dari uraian pada Bab-bab terdahulu dapat disimpulkan bahwa :

Program pendidikan gratis 12 tahun di provinsi sumatera selatan ini dapat menjadi program percontohan bagi daerah- daerah lainnya di ndonesia baik pada tingkat provinsi ataupun kabupaten/kota dengan prasyarat:

- a. Daerah tersebut harus memiliki komitmen yang kuat dari Pemerintah Daerah terutama kepala daerah untuk mengantarkan inovasi hingga tercapainya keberhasilan terhadap peningkatan kualitas pendidikan , artinya program tidak dilakukan setengah-setengah yang akan berpeluang besar untuk berhenti di jalan.
- b. Baik pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota harus saling bersinergi untuk mengsucceskan program terutama dalam mengatasi masalah yang timbul terkait pengelolaan sharing dana PSG
- c. Daerah harus memiliki APBD yang kuat untuk mampu menggratiskan biaya pendidikan. Sumsel dapat dikatakan berhasil menganggarkan program ini karena memiliki SDA yang melimpah sehingga investasi yang masuk ke daerah pun relatif

besar. Kejelian Pemerintah Daerah dalam memaksimalkan berbagai potensi yang dimiliki daerahnya untuk meningkatkan PAD sangat dibutuhkan untuk menjamin keberlanjutan program terutama bagi pemkab/kota untuk mengantisipasi bila terjadi masalah keterlambatan pencairan dana sharing dari pemerintah provinsi.

- d. Pemerintah Daerah juga harus mampu membangun jaringan kerjasama dengan pihak NGO untuk turut menopang pendanaan program melalui berbagai bentuk foundation atau CSR. Karena jika hanya mengandalkan dana dari APBD yang terbatas dan APBN pusat kemungkinan besar akan mengganggu pos-pos pembangunan lain di daerah.
- e. Selain dari pihak pemerintah dan NGO, dukungan dari masyarakat daerah juga sangat penting yang salah satunya dapat di aktualisasikan dengan ketaatan membayar pajak. Pemerintah daerah harus mampu menciptakan sistem pemerintahan yang bersih dan akuntabel agar dapat menjangkit kepercayaan warga untuk taat membayar pajak. Pajak masyarakat inilah yang kemudian akan menjadi retribusi daerah guna meningkatkan pendapatan daerah untuk mendanai pembangunan daerah termasuk soal pendidikan
- f. Sejauh ini pemerintah daerah lain di indonesia sudah melakukan kunjungan kerja di sumsel untuk mencontoh keberhasilan PSG seperti komisi C DPRD Kalimantan Tengah(2010), Pemda NTB(2012), Pemda Gorontalo(2012) dll. Hal yang patut menjadi percontohan dalam program ini adalah mengenai program sharing anggaran antara pemprov dan pemkab. Dari setiap

kunker ini Gubernur Sumsel tidak sungkan untuk berbagi pengalamannya menginisiasi PSG baik di muba maupun di sumsel. Sedangkan instrumen yang dapat menjadi acuan replikasi bagi daerah lain yaitu rincian APBD tahun anggaran 2009,2010,2011 dan 2012 sebagai referensi dalam membuat RAPBD, hasil laporan evaluasi PSG oleh tim manajemen PSG untuk menghindari kesalahan-kesalahan yang sebelumnya pernah dilakukan oleh pemerintah sumsel,serta perda 3/2009 jo perda 16/2011 tentang penyelenggaraan PSG di provinsi sumsel dan pergub nomor 31 tahun 2009 tentang pedoman sekolah gratis yang walaupun belum membentuk SOP(*standart operasional procedure*) secara terperinci tentang pelaksanaa prograam namun dapat menjadi pedoman awal pelaksanaan yang dapat dikembangkan oleh masing-masing pemda lainnya sesuai dengan kemampuan dan kebutuhan daerah.

#### DAFTAR PUSTAKA

Jimly Asshiddiqi, Demokrasi dan Hak Asasi Manusia, Makalah dalam Stadium generale Converence Corporate Forum For Community Development, Jakarta 19 Desember ,2005  
Eko Riyadi, Faktor penyebab timbulnya persoalan Haka Asasi Manusia dalam Pembangunan kota, PUSHAM UII, Yogyakarta, 2011  
Yudistira Rusydi, Perlunya Pengaturan Pembangunan Pasar Modern dalam Rangka Melindungi Pasar-pasar Tradisional di Kota Palembang sebagai bagian dari Perlindungan HAM, Jurnal Konstitusi, PKK. Univ Muhammadiyah Palembang, edisi 2 Nop. 2010  
Redaksi Harian pelita, Pendidikan Gratis di Sumsel,Jakarta,2013  
Suara Pembaharuan, Semua anak sumsel Mendapat program sekolah dan berobat gratis, Jakarta,2011

Muhammad Fauzan, 2007, Implementasi Program Legislasi Nasional dalam Peraturan Daerah, PT. Ghalia Indonesia, Jakarta  
Elsam, Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat dalam rangka penguatan HAM di Indonesia, Elsam ,Jakarta, 2009  
Majda El Mumtajds, Fungsi DPRD dalam Rangka Implementasi HAM di Daerah, PUSHAM UNIMED, Medan, 2012  
Komnas HAM , Pedoman Pelaksanaan Monitoring Hak Asasi Manusia, KOMNAS HAM, Jakarta, 2008  
Harkristuti Krisnowo, Implementasi Hak Asasi Manusia dalam Peraturan Perundang-undangan PUSHAM, Yogyakarta 15 Mei 2012  
<http://igi.fisipol.ugm.ac.id>. Diakses Tanggal 24 November 2014  
<http://news.okezone.com/read/2010/12/13/gubernur-sumsel-dapat-penghargaan-endidikan>.Diakses pada 24 November 2014  
Indonesia.go.id.2007.APBD Sumsel Tahun 2007 [http://www.indonesia .go.id](http://www.indonesia.go.id) diakses tanggal 24 November 2014  
<http://www.bi.go.id/NR/rdonlyers/55308A04-Fc01-48E6-A603-/Suplemen2.pdf>.diakses pada tanggal 24 November 2014  
<http://bos.kemedikbud.go.id/home/alokasi/nasional> Diakses pada tanggal 24 November 2014  
<http://www.bps.go.id> diakses tanggal 24 November 2014  
<http://www.sumsel.bps.go.id>,. diakses tanggal 24 November 2014  
<http://beritapagi.co.id/read/2012/05>. Sumsel makin terdepan.Diakses pada tanggal 24 November 2014  
<http://www.seputarindonesia.com/ediscetak/content/view>,Diakses pada tanggal 24 November 2014  
<http://www.trijayafmplg.net/berita.2009/08/sumsel>/Diakses pada tanggal 24 November 2014  
<http://www.Data.tnp2k.go.id/filedata/Data/16Sumsel.pdf>.Diakses pada tanggal 24 November 2014  
Jawa pos nasioanal,. network,2012.dana bos banyak salah sasaran dalam <http://jpnn.com>  
Alex Noerdien,2012.Empat Tahun Realisasi Sekolah Gratis Di Sumsel Menuai Sukses Dalam

*Silfy Maidianti, Implementasi Ham Sebagai Hak Konstitusional Warga Negara Pada Peraturan Daerah Mengenai Sistem Penyelenggaraan Pendidikan Gratis 12 Tahun Di Provinsi Sumatera Selatan Khususnya Kota Palembang*  
*Halaman 321-343*

<http://alexnoerdien.co/pages/pendidikan>

Wawancara dengan Bp. Yudi Irawan, Anggota  
Badan legislasi DPRD Kota  
Palembang, tanggal 27 juni 2012

Wawancara dengan Bp. Yudi Irawan, Anggota  
Badan Legislasi DPRD Kota  
Palembang, 27 Juni 2013