

**REKONSTRUKSI PENGATURAN SANKSI
ADMINISTRASI BAGI DEWAN PENDIDIKAN DAN
KOMITE SEKOLAH/MADRASAH DALAM UPAYA
PENINGKATAN MUTU PELAYANAN PENDIDIKAN**

TESIS



Oleh :

Ahmad Sukrisno Akbar Hamdani

166010100111041

KEMENTERIAN RISET TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI

PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

MALANG

2019



RINGKASAN

Penelitian ini dimaksudkan untuk mengkaji pentingnya pengaturan sanksi bagi Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah/Madrasah dalam upaya peningkatan mutu pelayanan pendidikan. Sehingga dapat diketahui *ratio legis* pengaturan sanksi bagi Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah/Madrasah dalam upaya peningkatan mutu pelayanan pendidikan serta untuk mengetahui model rekonstruksi pengaturan sanksi tersebut untuk kedepannya.

Penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian normatif. Penelitian ini menggunakan pendekatan konsep, pendekatan perundang-undangan, pendekatan sejarah dan pendekatan kasus. Jenis data yang digunakan yaitu data primer, data sekunder, dan data tersier. Teknik pengumpulan data yang digunakan yaitu bahan hukum yang didapat dan terkumpul, pengolahan bahan hukum dilakukan secara deduktif yakni menarik kesimpulan dari suatu permasalahan yang bersifat umum terhadap permasalahan konkret yang dihadapi. Penelitian yang dikaji penulis tersebut bersifat preskriptif.

Dari penelitian yang telah dilakukan diperoleh hasil secara substansial yaitu pengaturan sanksi admisnitratif bagi Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah/Madrasah dalam PP No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan berupa teguran tertulis masih bersifat abstrak, tidak memiliki jenjang, dan tidak ada batasan berapa kali teguran tertulis dapat diberikan dan apa akibat hukum jika tidak mematuhi isi dari teguran tertulis. Selanjutnya, ketentuan sanksi administrasi teguran tertulis bagi Dewan pendidikan dan Komite Sekolah/Madrasah haruslah direkonstruksi ulang, dimana teguran tertulis berdasarkan PP No. 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan adalah termasuk dalam sanksi administratif ringan. Ketentuan mengenai sanksi Dewan pendidikan dan Komite Sekolah/Madrasah haruslah dibuat berjenjang sesuai dengan mekanisme pengaturan sanksi administratif dimulai dari sanksi administratif ringan sampai dengan sanksi administratif berat.

SUMMARY

This research seeks to study the essence of regulating sanctions for education council and school/Islamic school (Madrasah) committee in improving education service quality. This study is expected to find out the ratio legis of regulating sanctions for education council and school/Madrasah committee to improve the quality of education service and to find out reconstruction model for the sanctions for the future.

This prescriptive research is categorised into normative research, which employed conceptual, statute, historical, and case approaches. The data involved primary, secondary, and tertiary materials. The obtained materials were further analysed based on deductive method where conclusion was drawn.

The research result substantially reveals that regulating administrative sanctions for education council and school/madrasah committee in Government Regulation Number 17 of 2010 concerning Education Management and Practice in written warning is still abstract, has no stages, and it does not explain further to what extent written warning should be given and it does not imply any legal consequences when people fail to abide by the written warning. The provision regarding administrative sanctions for education council and school/Madrasah committee requires reconstructing, in which written warning according to Government Regulation Number 48 of 2016 concerning Procedures of Administrative Sanction Imposition for Government Officials is categorised into a lenient sanction. It is recommended that sanctions must be made in stages, ranging from lenient to serious administrative sanctions

KATA PENGANTAR

Segala puja puji syukur ke hadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat serta hidayahnya. Sholawat serta salam semoga senantiasa tercurah kepada junjungan Nabi Muhammad SAW, keluarga dan sahabat yang senantiasa mengikuti petunjuk-Nya. Berkat Rahmad dan pertolongan Allah SWT, penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul **PENGATURAN SANKSI ADMINISTRASI BAGI DEWAN PENDIDIKAN DAN KOMITE SEKOLAH/MADRASAH DALAM UPAYA PENINGKATAN MUTU PELAYANAN PENDIDIKAN**. Rasa terimakasih yang mendalam, penulis ucapkan kepada berbagai pihak yang telah membantu kelancaran dalam penulisan tesis ini, yaitu :

1. Bapak Dr. Rachmad Syafa'at, S.H., M.Si., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya;
2. Bapak Dr. Istislam, S.H., M.Hum., selaku Kepala Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya;
3. Bapak Dr. Herman Suryokumoro, S.H., M.S., selaku dosen pembimbing utama dalam mengerjakan tesis ini yang sangat baik hati kepada penulis dengan saran-saran untuk membuat tesis ini menjadi lebih baik;
4. Bapak Dr. Moh. Fadli, S.H., M.Hum., selaku dosen pembimbing kedua dalam mengerjakan tesis ini yang sabar, memberikan waktu, oikiran dan bimbingannya kepada penulis hingga tesis ini selesai;
5. Bapak Alm. Dr. Jazim Hamidi, S.H., M.H., selaku dosen pembimbing utama sebelumnya yang telah mengantarkan penulis mengerjakan tesis ini hingga tercapai konstruksi pemikiran penyusunan yang konstruktif dan semasa beliau membimbing penulis dengan sabar dan mampu meluangkan waktu serta pikiran yang diberikan kepada penulis;
6. Kedua orang tua penulis yaitu Bapak Sumaji, S.Sos. dan Ibu Tasbiroh, S.Pd.I. yang telah memberikan dorongan baik berupa materil maupun non-materil, semangat dan kasih sayangnya serta do'a tiada henti-hentinya kepada penulis dengan penuh kesabaran dan keikhlasan dalam

kehidupan ini, semoga tesis ini dapat menjadi energi positif untuk kesehatan dan keimanan keduanya;

7. Anak penulis yaitu Destyara Qolby Turoya Hamdani dan Siti Ayesha Soraya Hamdani penyemangat penulis sampai akhir hayat;
8. Adinda Atin Purwanti, S.Pd. yang selalu memberikan support kepada penulis untuk menyelesaikan tesis ini;
9. Seluruh Staf Kemahasiswaan, yang selalu memberi kemudahan dalam berbagai hal kepada penulis;
10. Seluruh Dosen, Karyawan, dan Civitas Akademik Fakultas Hukum Universitas Brawijaya yang selalu membantu penulis setiap harinya selama masa perkuliahan;
11. Saudara Farid Ramdhani, S.H., M.H., Ahmad Bonadi, S.Pd., M.H., Zainuddin Amritie Albar, S.Pd., M.H., Moh. Fahrial Amrulla, S.H., M.H. dan seluruh kawan-kawan Magister Ilmu Hukum Angkatan 2016;
12. Dan pihak-pihak lain yang turut membantu penulis dalam menyelesaikan tesis dan membantu penulis selama masa studi di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Dalam penulisan tesis ini, penulis menyadari masih banyak kekurangan dan jauh dari kesempurnaan. Sehingga, kritik dan saran yang membangun dari berbagai sangat diperlukan oleh penulis. Akhir kata, penulis mengucapkan banyak terimakasih kepada seluruh pihak dan memohon maaf yang sebesar-besarnya atas segala kesalahan dalam proses penulisan ini.

Malang, Januari 2019

Penulis

AH. SUKRISNO AKBAR H.

DAFTAR ISI

RINGKASAN	i
SUMMARY	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	13
1.3 Tujuan Penelitian	13
1.4 Manfaat Penelitian	13
1.5 Orisinalitas Penelitian	14
1.6 Kerangka Teoritik	16
1. Teori Negara Kesejahteraan (<i>Welfare State</i>)	16
2. Teori Hierarki Peraturan Perundang-undangan	19
2.1 Asas Peraturan Perundang-undangan	22
2.2 Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan	24
3. Teori Pengawasan	26
4. Teori Kewenangan	32
1.7 Metode Penelitian	36
a. Jenis Penelitian	36
b. Pendekatan Penelitian	37
c. Jenis dan Sumber Bahan Hukum	39
d. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	40
e. Teknik Analisis Bahan Hukum	41
1.8 Sistematika Penulisan	42



1.9 Desain Penelitian	44
BAB II KAJIAN PUSTAKA.....	45
2.1 Kajian Umum Tentang Rekonstruksi	45
2.2 Kajian Umum Tentang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah/Madrasah Dalam Sistem Pendidikan Nasional.....	47
2.2.1 Dewan Pendidikan	48
2.2.2 Komite Sekolah	50
2.3 Kajian Umum Tentang Mutu Pendidikan Dasar.....	52
2.4 Kajian Umum Tentang Pelayanan Publik Bidang Pendidikan.....	55
2.5 Kajian Umum Tentang Harmonisasi Hukum.....	60
2.6 Kajian Umum Tentang Sanksi Dalam Hukum Administrasi Negara.....	63
BAB III PEMBAHASAN.....	67
3.1 <i>Ratio Legis</i> pengaturan Sanksi Administrasi Bagi Dewan Pendidikan Dan Komite Sekolah/ Madrasah berdasarkan PP No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Dan Penyelenggaraan Pendidikan.....	67
3.1.1 Tujuan Penerapan Sanksi Administrasi Bagi Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah/Madrasah	69
3.1.2 Jenis Sanksi Dalam Hukum Administrasi Negara dan Penerapannya Bagi Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah/Madrasah.....	75
3.1.3 Analisis Pemberlakuan Sanksi Administrasi Bagi Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah/Madrasah	86
3.2 Model Rekonstruksi Pengaturan Sanksi Administrasi Bagi Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah/Madrasah Dalam Upaya Peningkatan Mutu Pelayanan Pendidikan.....	90

3.2.1	Tugas Dewan Pendidikan Dan Komite Sekolah/Madrasah	94
3.2.2	Unsur Pengurus Dewan Pendidikan Dan Komite Sekolah/Madrasah.....	95
3.2.3	Anggara Dewan Pendidikan Dan Komite Sekolah/Madrasah	97
3.2.4	Larangan dan Pengawasan Dewan Pendidikan Dan Komite Sekolah/ Madrasah	98
3.2.5	Analisis Kasus Pelanggaran Kewenangan Dewan Pendidikan Dan Komite Sekolah/Madrasah	100
3.2.6	Pengaturan Sanksi Bagi Dewan Pendidikan Dan Komite Sekolah/ Madrasah di Masa Mendatang.....	105
BAB IV PENUTUP		117
4.1	Kesimpulan.....	117
4.2	Saran.....	118
DAFTAR PUSTAKA		120



BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pembangunan pendidikan di Indonesia merupakan salah satu tujuan bernegara, secara tegas diatur dalam Alinea ke 4 pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yakni “mencerdaskan kehidupan bangsa” penegasan tujuan ini merupakan cita-cita luhur bersama seluruh rakyat Indonesia sehingga pelaksanaan pembangunan pendidikan haruslah menjadi fokus utama. Pendidikan di Indonesia menjadi salah satu instrumen Hak asasi Manusia yang diatur dalam ketentuan Pasal 28 C ayat (1) UUD NRI 1945 bahwa “Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapatkan pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.”¹

Peran negara Indonesia dalam memenuhi kebutuhan hak akan pendidikan lebih lanjut diatur dalam ketentuan Pasal 31 UUD NRI 1945 yang menjelaskan bahwa “Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan dan wajib mengikuti pendidikan dasar serta pemerintah wajib membiayainya, pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia, negara memprioritaskan anggaran pendidikan minimal dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) serta dari anggaran

¹ Lihat dalam Pasal 28C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

pendapatan dan belanja daerah (APBD) untuk penyelenggaraan pendidikan nasional, dan pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.”²

Jika diperhatikan ketentuan peraturan UUD RI Tahun 1945 yang berkaitan dengan pendidikan nasional tersebut, yaitu: *pertama*, pendidikan adalah jalan untuk mencapai salah satu tujuan bernegara yakni mencerdaskan kehidupan bangsa *kedua*, bahwa pendidikan adalah hak bagi seluruh rakyat Indonesia dan *ketiga* Pemerintah wajib menyelenggarakan pendidikan dan wajib membiayai pelaksanaannya melalui APBN. Pendidikan yang mencerdaskan ini, menurut H.A.R. Tilaar, tidak hanya bertujuan untuk menjadikan bangsa Indonesia sebagai bangsa kelas dua dalam dunia modern atau menjadi pekerja-pekerja dari industri-industri besar yang dibiayai oleh modal asing, tetapi bangsa yang cerdas adalah bangsa yang berdiri sendiri.³

Pendidikan nasional seperti dalam ketentuan UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas mempunyai fungsi yaitu mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, serta bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi Manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab⁴.

² Lihat dalam Pasal 31 UUD NRI Tahun 1945

³ H.A.R. Tilaar, *Kekuasaan dan Pendidikan: Manajemen Pendidikan Nasional dalam Pusaran Kekuasaan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2009), hlm. 6.

⁴ Lihat dalam Pasal 3 UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

Skema pengelolaan pendidikan nasional berdasarkan UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas berada di tingkat sekolah, maka peran lembaga pemerintah adalah memberi pelayanan dan dukungan kepada sekolah agar proses pendidikan berjalan secara efektif dan efisien. Peran pemerintah bergeser dari 'regulator' menjadi 'fasilitator'. Keterlibatan pemerintah dalam penyelenggaraan pendidikan ini hanya mencakup dua aspek, yaitu mutu dan pemerataan. Perubahan peran pemerintah ini mengubah hierarki pengambilan keputusan selama ini yang selalu berawal dari pemerintah pusat dan bermuara di sekolah. Dalam skema otonomi pengelolaan pendidikan, hierarki pengambilan keputusan berubah menjadi piramida terbalik; kedudukan lembaga sekolah berada di atas sedangkan lembaga pemerintah berada di bawah.

Pada skema otonomi pengelolaan pendidikan tersebut, dibutuhkan peran aktif dari masyarakat luas untuk mengawasi proses pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan nasional. Dimana peran aktif masyarakat dalam mengawasi proses pembangunan pendidikan nasional tersebut telah dijamin oleh UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas. Dalam prinsip penyelenggaraan pendidikan di Indonesia berdasarkan Pasal 4 ayat (6) UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas menjelaskan bahwa "Pendidikan diselenggarakan dengan memberdayakan semua komponen masyarakat melalui peran serta dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu layanan pendidikan."⁵

⁵ Lihat dalam Pasal 4 ayat (6) UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

Peran aktif yang dapat dilakukan oleh masyarakat dalam proses pembangunan pendidikan nasional diatur lebih lanjut dalam Pasal 54 UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas yang berbunyi sebagai berikut :

Pasal 54

- (1) Peran serta masyarakat dalam pendidikan meliputi peran serta perseorangan, kelompok, keluarga, organisasi profesi, pengusaha, dan organisasi kemasyarakatan dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu pelayanan pendidikan.
- (2) Masyarakat dapat berperan serta sebagai sumber, pelaksana, dan pengguna hasil pendidikan.
- (3) Ketentuan mengenai peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.

Tinjauan Pasal 56 UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas mengatur bagaimana peran aktif yang dapat dilakukan oleh masyarakat dalam mengawasi jalannya proses pembangunan pendidikan nasional yang berbunyi sebagai berikut :

Pasal 56

- (1) Masyarakat berperan dalam peningkatan mutu pelayanan pendidikan yang meliputi perencanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan melalui dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah.
- (2) Dewan pendidikan sebagai lembaga mandiri dibentuk dan berperan dalam peningkatan mutu pelayanan pendidikan dengan memberikan pertimbangan, arahan dan dukungan tenaga, sarana dan prasarana, serta pengawasan pendidikan pada tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota yang tidak mempunyai hubungan hirarkis.
- (3) Komite sekolah/madrasah, sebagai lembaga mandiri, dibentuk dan berperan dalam peningkatan mutu pelayanan dengan memberikan pertimbangan, arahan dan dukungan tenaga, sarana dan prasarana, serta pengawasan pendidikan pada tingkat satuan pendidikan.
- (4) Ketentuan mengenai pembentukan dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.

Legitimasi peran aktif masyarakat untuk mengawasi jalannya proses pembangunan pendidikan nasional dapat disalurkan melalui lembaga dewan

pendidikan dan komite sekolah/madrasah. Melalui kedua lembaga tersebut, masyarakat dapat memberikan peran aktif untuk terjadinya peningkatan mutu pelayanan pendidikan dengan memberikan pertimbangan, arahan dan dukungan tenaga, sarana dan prasarana, serta pengawasan pada tingkat nasional, provinsi, kabupaten/kota dan pada tingkat satuan pendidikan.

Adapun fungsi pengawasan tersebut berdasarkan prinsip transparansi dan akuntabilitas publik⁶.

Pengaturan terkait peran serta masyarakat dalam rangka menjalankan fungsi pengawasan melalui lembaga dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17

Tahun 2010 tentang Pengelolaan Dan Penyelenggaraan Pendidikan sebagaimana telah dirubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 yang selanjutnya disebut dengan PP No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Dan Penyelenggaraan Pendidikan. Dalam peraturan tersebut dijelaskan fungsi dan tugas dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah.

Adapun fungsi dari dewan pendidikan dalam peningkatan mutu pelayanan pendidikan adalah memberikan pertimbangan, arahan dan dukungan tenaga, sarana dan prasarana, serta pengawasan pendidikan pada tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota⁷. Sedangkan, tugas dari dewan pendidikan yaitu menghimpun, menganalisis, dan memberikan rekomendasi kepada Menteri, gubernur, bupati/walikota terhadap keluhan, saran, kritik, dan aspirasi masyarakat terhadap pendidikan dan melaporkan pelaksanaan tugas tersebut

⁶ Lihat dalam Pasal 66 ayat (1) dan (2) UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

⁷ Lihat dalam Pasal 192 ayat (2) PP No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Dan Penyelenggaraan Pendidikan.

kepada masyarakat melalui media cetak, elektronik, laman, pertemuan, dan/atau bentuk lain sejenis sebagai pertanggungjawaban publik⁸.

Fungsi dari komite sekolah/madrasah dalam peningkatan mutu pelayanan pendidikan adalah memberikan pertimbangan, arahan dan dukungan tenaga, sarana dan prasarana, serta pengawasan pendidikan pada tingkat satuan pendidikan⁹. Sedangkan tugas dari komite sekolah/madrasah yaitu memperhatikan dan menindaklanjuti terhadap keluhan, saran, kritik, dan aspirasi masyarakat terhadap satuan pendidikan¹⁰. Lebih lanjut adapun larangan bagi dewan pendidikan dan/atau komite sekolah/madrasah baik perseorangan maupun kolektif yang di atur dalam pasal 198¹¹ PP No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan.

Berkaitan dengan fungsi pengawasan oleh dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah. Kedua lembaga tersebut dapat melaksanakan pengawasan dalam bentuk pemeriksaan umum, pemeriksaan kinerja, pemeriksaan khusus, pemeriksaan tematik, pemeriksaan investigatif, dan/atau pemeriksaan terpadu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan¹². Selanjutnya, pelaksanaan dan hasil pengawasan dari lembaga

⁸ Lihat dalam Pasal 192 ayat (4) dan (5) PP No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Dan Penyelenggaraan Pendidikan.

⁹ Lihat dalam Pasal 196 ayat (1) PP No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Dan Penyelenggaraan Pendidikan.

¹⁰ Lihat dalam Pasal 196 ayat (3) PP No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Dan Penyelenggaraan Pendidikan.

¹¹ Dewan Pendidikan dan/atau komite sekolah/madrasah, baik perseorangan maupun kolektif, dilarang: a. Menjual buku pelajaran, bahan ajar, perlengkapan bahan ajar, pakaian seragam, atau bahan pakaian seragam satuan pendidikan; b. Memungut biaya bimbingan belajar atau les dari peserta didik atau orang tua/walinya di satuan pendidikan; c. Mencederai integritas evaluasi hasil belajar peserta didik secara langsung atau tidak langsung; d. mencederai integritas seleksi penerimaan peserta didik baru secara langsung atau tidak langsung; dan/atau e. Melaksanakan kegiatan lain yang mencederai integritas satuan pendidikan secara langsung atau tidak langsung.

¹² Lihat dalam Pasal 202 ayat (1) PP No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Dan Penyelenggaraan Pendidikan.

dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah tersebut akan dilaporkan kepada instansi terkait. Hal tersebut dijelaskan dalam Pasal 204¹³ dan 205¹⁴ PP No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan.

Fungsi dan tugas pengawasan dari dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah tersebut telah diatur secara *holistic* dalam ketentuan peraturan pemerintah tersebut. Namun patut disayangkan, dalam skema otonomi pengelolaan pendidikan kerap kali mengalami berbagai permasalahan yang membuat peningkatan mutu pelayanan pendidikan tidak berjalan antara lain : 1) Akuntabilitas sekolah dalam penyelenggaraan pendidikan kepada masyarakat masih sangat rendah; 2) pengguna sumber daya tidak optimal; 3) partisipasi masyarakat masih rendah; dan 4) sekolah tidak mampu mengikuti perubahan yang terjadi di lingkungannya¹⁵. Tidak hanya sampai disitu saja, praktik skema otonomi pengelolaan pendidikan tersebut rentan sekali menciptakan penyalahgunaan kekuasaan seperti praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN)¹⁶ dan belum lagi masalah-masalah

¹³ Dewan pendidikan melaksanakan pengawasan terhadap pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan pada tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota. Hasil pengawasan oleh Dewan Pendidikan Nasional dilaporkan kepada Menteri. Hasil pengawasan oleh Dewan Pendidikan Provinsi dilaporkan kepada gubernur. Hasil pengawasan oleh Dewan Pendidikan Kabupaten/Kota dilaporkan kepada bupati/walikota.

¹⁴ Komite sekolah/madrasah melaksanakan pengawasan terhadap pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan pada tingkat satuan pendidikan. Hasil pengawasan oleh komite sekolah/madrasah dilaporkan kepada rapat orang tua/wali peserta didik yang diselenggarakan dandihadiri kepala sekolah/madrasah dan dewan guru.

¹⁵ Luthfi J. Kurniawan & Mustafa Lutfi, *Perihal Negara, Hukum dan Kebijakan Publik*, Cet. II (Malang: Setara Press, 2012), hlm. 105-107.

¹⁶ Dalam penelitian *Indonesia Corruption Watch* (ICW) sepanjang tahun 2007 hingga 2010. Akar permasalahan praktik korupsi terletak pada hubungan antara sekolah dengan dinas pendidikan yang mengakibatkan terjadinya *investment corruption* dan *extortion* (pemerasan). "**Model Korupsi di Sekolah Semakin Canggih**", hukumonline, diakses dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4d528dc2163d1/model-korupsi-di-sekolah-semakin-canggih>, pada tanggal 19 Januari 2018 pukul 22.36 WIB. Pungutan liar melalui paguyuban wali kelas yang terjadi di SMPN 10 Palembang. Nefri Inge, "**Ombudsman Bongkar Praktik Pungli Sekolah Negeri di Palembang**", Liputan6.com, diakses dari <https://m.liputan6.com/regional/read/3233766/ombudsman-bongkar-praktik-pungli-sekolah-negeri-di-palembang>, pada tanggal 30 Mei 2018 pukul 09.19 WIB. Suap dari wali murid yang diterima oleh panitia Penerimaan Peserta Didik

masa lampau seperti sengketa tanah yang dijadikan tempat satuan pendidikan memberikan pelayanan yang belum selesai¹⁷.

Kualitas/mutu dari penyelenggaraan pendidikan nasional seperti yang diutarakan oleh Professor Andrew Rosser dari Universitas Melbourne yang *notabene*-nya banyak melakukan penelitian mengenai pembangunan di Indonesia mengatakan bahwa, kualitas pendidikan di Indonesia dibandingkan dengan negara-negara di kawasan yang sama, tidaklah menunjukkan perbaikan. Pernyataan tersebut didasarkan pada sebuah pengukuran kinerja pendidikan internasional atau PISA, dengan melihat kualitas pendidikan di bidang sains, matematika, dan membaca. Rosser menambahkan bahwa masalah utamanya adalah ada perbedaan politis dalam melihat masalah kualitas pendidikan, dimana reformasi pendidikan tidak terjadi secara menyeluruh, dan yang ada hanyalah memiliki dan membelanjakan anggaran pendidikan yang besar¹⁸. Menurut laporan *Programme for International Student Assessment (PISA) 2015* program yang mengurutkan kualitas sistem pendidikan di 72 negara, Indonesia menduduki peringkat 62.¹⁹ Belum lagi

Baru (PPDB) 2017 sebagai kompensasi anaknya bisa diterima di SMPN 2 Tulungagung. David Yohanes, **“Besok, Perkara Pungli Dua Guru SMPN 2 Tulungagung Diputus Pengadilan Tipikor”**, Surya.co.id., diakses dari <http://surabaya.tribunnews.com/2018/03/01/besok-perkara-pungli-dua-guru-smpn-2-tulungagung-diputus-pengadilan-tipikor?page=all>, pada tanggal 30 Mei 2018 pukul 09.36 WIB

¹⁷ Rorry Nurwati, **“Sengketa Lahan, SDN 1 Kranggan Kota Mojokerto Disegel Ahli Waris, Begini Nasib Siswanya”**, Surya.co.id., diakses dari <http://surabaya.tribunnews.com/2018/01/02/sengketa-lahan-sdn-1-kranggan-kota-mojokerto-disegel-ahli-waris-begini-nasib-siswanya>, pada tanggal 30 Mei 2018 pukul 09.58 WIB.

¹⁸ **“Pendidikan Indonesia Sudah Merata Namun Kualitas Tidak Meningkatkan”**, Australia Plus ABC-Detik News, diakses dari <https://news.detik.com/australia-plus-abc/d-3735729/pendidikan-indonesia-sudah-merata-namun-kualitas-tidak-meningkat>, pada tanggal 25 Juli 2018 pukul 21.00 WIB

¹⁹ Jennifer Sidharta, **“Peringkat Pendidikan Indonesia di Dunia”**, Youth corps indonesia, diakses dari <https://www.youthcorpsindonesia.org/l/peringkat-pendidikan-indonesia-di-dunia/>, pada tanggal 24 Juli 2018 pukul 22.00 WIB

permasalahan-permasalahan yang kerap timbul seperti pemaparan oleh penulis di atas.

Menyikapi permasalahan tersebut, dimana fungsi dan tugas pengawasan dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah yang telah diatur secara *holistic* dan berangkat dari permasalahan-permasalahan yang kerap kali terjadi dalam pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan seperti pemaparan penulis diatas. Seharusnya, dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah dapat hadir sesuai dengan fungsi dan tugasnya. Mengingat, asas “*geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid*” (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban) atau “*zonde bevoegdheid geen verantwoordelijkheid*” (tanpa kewenangan tidak ada pertanggungjawaban)²⁰.

Apabila dicermati, regulasi tentang sanksi bagi anggota dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah yang melanggar ketentuan pasal 198 PP No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Dan Penyelenggaraan Pendidikan hanya dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis oleh Pemerintah atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya²¹ dan apabila melampaui fungsi dan tugasnya hanya dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis oleh Pemerintah atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya²².

Regulasi sanksi yang kurang tegas tersebut, menjadikan implikasi yuridis dari norma tersebut tidak dapat mengikat dan memaksa dewan

²⁰ Ridwan, *Diskresi dan Tanggungjawab Pemerintah*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), hal. 188.

²¹ Lihat dalam Pasal 216 ayat (1) PP No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Dan Penyelenggaraan Pendidikan.

²² Lihat dalam Pasal 216 ayat (2) PP No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Dan Penyelenggaraan Pendidikan.

pendidikan dan komite sekolah/madrasah menjalankan tugas dan fungsinya secara efektif dan efisien. Tidak adanya batasan berapa kali sanksi teguran tersebut dapat dilaksanakan oleh Pemerintah atau pemerintah daerah, setelah itu apabila masih belum diindahkan sanksi teguran tersebut apakah harus ada sanksi lanjutan yang dapat mempertegas kedudukan norma tugas dan fungsi dewan pendidikan maupun komite sekolah/madrasah. Selain itu tidak adanya norma yang mengatur sanksi bagi dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah apabila tidak melaksanakan fungsinya sesuai Pasal 192 ayat (2) dan ayat (4) serta Pasal 196 ayat (1) PP No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Dan Penyelenggaraan Pendidikan, tentunya dalam hal ini berupa sanksi administratif.

Kurang tegasnya sanksi bagi dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah ini akhirnya menimbulkan permasalahan yang cukup signifikan dalam pembangunan pendidikan. Hal ini dapat kita lihat dari beberapa kasus penyelewengan yang dilakukan oleh oknum dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah yang justru bekerjasama dengan oknum guru sekolah. Seperti halnya yang terjadi di Batam. Baharudin Ketua Komite Sekolah SMPN 10 Batam ditangkap oleh pihak kepolisian terkait dugaan pungli penerimaan siswa ajaran baru di SMPN 10 tersebut. Dari hasil penggeledahan di rumah Baharudin, polisi menemukan uang tunai ratusan juta dan belasan amplop berisi uang dengan nama para calon siswa serta mengamankan beberapa dokumen dari laci meja milik Baharudin²³. Selain itu, dengan merebaknya siswa ilegal/siluman di SMA/SMK negeri di

²³ <https://www.liputan6.com/news/read/3589335/petugas-tangkap-ketua-komite-smpn-10-batam-terkait-pungli-ppdb> diakses pada 28 September 2018 pukul 16.50 WIB

Sumatera Utara disebabkan karena kurangnya kontrol publik. Komite Sekolah yang seharusnya menjadi garda terdepan untuk mengawasi penyelenggaraan pendidikan di sekolah, tidak berfungsi sebagaimana mestinya. Hal itu disebabkan karena kredibilitas komite sekolah patut dipertanyakan, kasus siswa ilegal itu sudah pasti melibatkan banyak pihak, baik sekolah, orang tua siswa, maupun dinas²⁴. Contoh kasus tersebut merupakan kasus yang menjadi acuan dalam penelitian. Contoh tersebut juga terjadi di beberapa tempat dengan modus yang sama. Hal ini tentu akhirnya menimbulkan beberapa keresahan dari masyarakat.

Berangkat dari beberapa permasalahan yang timbul dalam pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan nasional di atas, seharusnya pemberdayaan lembaga dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah tersebut dapat dioptimalkan baik dari segi norma hukum maupun penegakan hukumnya. Dimana peran aktif dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah sangat penting untuk dijadikan mitra strategis pemerintah dalam pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan nasional untuk mencapai tujuannya. Selain itu, dengan memperhatikan permasalahan praktik korupsi yang terjadi baik di lingkungan kedinasan bahkan di satuan pendidikan, pengoptimalan penegakan hukum oleh dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah dapat melakukan tindakan pencegahan sehingga praktik-praktik penyimpangan kewenangan oleh pejabat administrasi dalam bidang pendidikan tersebut dapat terminimalisir. Mengingat, sifat dari lembaga dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah yang independen (mandiri)

²⁴ http://www.medanbisnisdaily.com/news/online/read/2018/01/28/22690/kasus_siswa_ilegal_fungsi_komite_sekolah_dipertanyakan/ diakses Pada tanggal 28 pukul 17.02 WIB

dan profesional,²⁵ sehingga pengawasan terhadap pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan nasional menghasilkan suatu pengawasan yang obyektif.

Penulis Memperhatikan deskriptif hukum yang *uncomplete norm*²⁶ berkaitan dengan pengaturan sanksi administrasi bagi dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah sebagai lembaga atau organisasi atau komisi eksekutif independen yang telah lalai atau melampaui kewenangannya berdasarkan fungsi dan tugasnya yang seharusnya kedua lembaga tersebut dapat berperan sesuai politik hukum UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas perihal menimbang huruf 'c'²⁷. Maka penulis mencoba mengangkatnya dalam suatu bentuk kajian penelitian tesis dengan judul, **“REKONSTRUKSI PENGATURAN SANKSI ADMINISTRASI BAGI DEWAN PENDIDIKAN DAN KOMITE SEKOLAH/MADRASAH DALAM UPAYA PENINGKATAN MUTU PELAYANAN PENDIDIKAN”**.

²⁵ Lihat dalam Pasal 192 ayat (3) dan Pasal 196 ayat (2) PP No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Dan Penyelenggaraan Pendidikan

²⁶ Dalam problematika hukum terdapat pula istilah hukum yang tidak komplit atau *uncomplete*, yaitu hukum yang mengatur terhadap sesuatu yang ada, tetapi tidak lengkap. Beberapa disertasi Program Pascasarjana Ilmu Hukum, sudah menampilkan hukum yang tidak komplit. Vieta Imelda Cornelis dan Susianto, *Rekonstruksi Pengaturan Pola Hubungan Kewenangan Antara Kepala Daerah Dengan Wakil Kepala Daerah Dalam Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya Fakultas Hukum, 2015. Dalam Isrok, *Masalah Hukum Jangan Dianggap Sepele Menyoal The Devils Is In The Detail Sebagai Konsep Teori*, (Malang: Bina Hukum dan Manajemen, 2017), hlm. 242.

²⁷ Lihat Menimbang poin 'c' UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas: bahwa 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.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana *ratio legis* pengaturan sanksi administrasi bagi dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah berdasarkan PP No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Dan Penyelenggaraan Pendidikan?
2. Bagaimana model rekonstruksi pengaturan sanksi administrasi bagi dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah dalam upaya peningkatan mutu pelayanan pendidikan?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis *ratio legis* pengaturan sanksi administrasi bagi dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah berdasarkan PP No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Dan Penyelenggaraan Pendidikan.
2. Untuk menganalisis dan menawarkan model rekonstruksi pengaturan sanksi administrasi bagi dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah dalam upaya peningkatan mutu pelayanan pendidikan.

1.4 Manfaat Penelitian

- a. Manfaat secara teoritis, sebagai upaya pengembangan ilmu pengetahuan dan pengembangan teori ilmu hukum khususnya dalam Hukum Tata Negara.
- b. Manfaat secara praktis.
 - 1) Bagi lembaga DPR RI yaitu sebagai referensi untuk menyusun/memperbaharui pengaturan sanksi administrasi bagi dewan pendidikan nasional, dewan pendidikan provinsi, dewan pendidikan

kabupaten/kota, dan komite sekolah/madrasah demi tercapainya peningkatan mutu pelayanan pendidikan.

- 2) Bagi Pemerintah dalam hal ini kementerian pendidikan dan jajaran di bawahnya yaitu sebagai referensi terkait optimalisasi kewenangan lembaga dewan pendidikan nasional, dewan pendidikan provinsi, dewan pendidikan kabupaten/kota, dan komite sekolah/madrasah demi tercapainya pola pengawasan ideal.
- 3) Bagi dewan pendidikan yaitu sebagai referensi dalam menjalankan peran dan fungsi di wilayah kerjanya secara mandiri dan profesional serta obyektif.
- 4) Bagi komite sekolah/madrasah yaitu sebagai referensi dalam menjalankan peran dan fungsi di wilayah kerjanya secara mandiri dan profesional serta obyektif.

1.5. Orisinalitas Penelitian

Penelitian yang dilakukan oleh penelitian tentang rekonstruksi pengaturan sanksi bagi dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah dalam upaya peningkatan mutu pelayanan pendidikan sepengetahuan peneliti belum ada tulisan atau penelitian yang mengkajinya. Meninjau dari permasalahan yang akan diteliti, dilakukan suatu penelusuran terhadap penelitian yang memiliki fokus kajian penelitian yang serupa, yaitu sebagai berikut:

NO.	Nama, Judul, Tesis, Kota, Lembaga Penerbit, Tahun	PERSAMAAN	PERBEDAAN	KONTRIBUSI	PEMBAHARUAN
1.	Marimin, Peran Komite Sekolah Dalam Upaya Peningkatan Mutu Pendidikan (Studi pada SD di Banjarsari dan Serengan Kota Surakarta), <i>Tesis</i> , (Surakarta: Program Pascasarjana, Universitas Muhammadiyah Surakarta, Tahun 2006)	fokus kajian pada Komite Sekolah	Kajiannya pada kewenangan Pengawasan Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah ditinjau dari UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas.	Kontribusi penelitian ini yaitu untuk mengetahui dan menganalisis upaya yang dilakukan Komite Sekolah dalam upaya peningkatan mutu pendidikan di Banjarsari dan Serengan Kota Surakarta.	Penelitian ini akan fokus pada Penguatan Fungsi Pengawasan Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah/Madrasah.
2.	Suranti Tri Umiatsih, Kontribusi Komite Sekolah Dalam Meningkatkan Kualitas Pendidikan di Kota Surakarta: Suatu Bentuk Partisipasi masyarakat dalam pembangunan pendidikan, <i>Tesis</i> , (Yogyakarta: Prodi Magister Perencanaan Kota dan Daerah, Universitas Gajah Mada, 2009)	fokus kajian pada Komite Sekolah sebagai upaya peningkatan kualitas pendidikan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan	Kajian pada politik hukum peningkatan mutu pelayanan pendidikan melalui strategi penguatan fungsi pengawasan Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah ditinjau dari UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas.	Kontribusi penelitian ini untuk peningkatan kualitas pendidikan di kota Surakarta melalui peranan komite sekolah.	Fokus penelitian ini ditujukan untuk rekonstruksi peningkatan fungsi pengawasan oleh Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah/Madrasah untuk peningkatan mutu pelayanan pendidikan.
3.	Mulyono, Pelaksanaan Program Dewan Pendidikan Dalam Memajukan Pendidikan Di Kabupaten Karanganyar, <i>Tesis</i> , (Surakarta: Progra m Studi	fokus kajian pada Dewan Pendidikan sebagai upaya peningkatan pendidikan.	Fokus kajian politik hukum peningkatan mutu pelayanan pendidikan melalui strategi penguatan fungsi pengawasan Dewan Pendidikan dan	Kontribusi pada penelitian ini untuk mengkaji pelaksanaan program dewan pendidikan dalam memajukan pendidikan di Kabupaten	Penelitian akan fokus pada penguatan kewenangan Fungsi Pengawasan Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah/Madrasah untuk peningkatan mutu pelayanan pendidikan melalui

Manajemen Pendidikan Islam, Institut Agama Islam Negeri Surakarta, 2017)	Komite Sekolah ditinjau dari UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas.	Karanganyar.	rekonstruksi politik hukum Pasal 56 UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas
--	--	--------------	--

1.6. Kerangka Teoritik

1. Teori Negara Kesejahteraan (*Welfare State*)

Salah satu bentuk penyelenggaraan dari negara *welfare* adalah adanya jaminan kepada seluruh warga negara untuk mendapatkan pelayanan pendidikan yang layak. Jaminan terselenggaranya pendidikan ini di Indonesia merupakan tujuan bersama masyarakat Indonesia yang tercantum dalam pembukaan UUD NRI 1945 yakni “mencerdaskan kehidupan bangsa”. Tujuan luhur bersama yang tercantum dalam konstitusi inilah yang kemudian harus diwujudkan dalam bentuk yang nyata dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Untuk mewujudkan tujuan tersebut tentu pemerintah negara Indonesia dalam hal ini yaitu pejabat administrasi negara beserta seluruh stakeholder di negara Indonesia harus bekerjasama demi tercapainya tujuan. Dengan mencermati tujuan tersebut, menunjukkan bahwa yang dikehendaki oleh para pendiri bangsa Indonesia yaitu terwujudnya suatu penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang mensejahterakan rakyatnya atau lazim konsep tersebut disebut sebagai *welfare state*. Jimly Asshiddiqie, menyatakan bahwa dalam konsep negara kesejahteraan,

negara dituntut untuk memperluas tanggungjawabnya kepada masalah-masalah sosial ekonomi yang dihadapi oleh rakyat banyak.²⁸

Ajaran *welfare state* merupakan bentuk konkret dari peralihan prinsip *staatsonthouding*, yang membatasi peran negara dan pemerintah untuk mencampuri kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, menjadi *staatsbemoeienis* yang menghendaki negara dan pemerintah terlibat aktif dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, sebagai langkah untuk mewujudkan kesejahteraan umum, di samping menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*). Menurut E. Utrecht, sejak negara turut serta secara aktif dalam pergaulan kemasyarakatan, maka lapangan pekerjaan pemerintah makin lama makin luas. Administrasi negara disertai kewajiban untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*).²⁹

Konsep negara kesejahteraan menjadi landasan kedudukan fungsi pemerintah dalam negara modern. Negara kesejahteraan merupakan antitesis atau lawan dari konsep negara normal (klasik), yang didasari oleh pemikiran untuk melakukan pengawasan yang ketat untuk penyelenggaraan kekuasaan negara khususnya eksekutif. Merujuk pada Spicker, negara kesejahteraan dapat didefinisikan sebagai sebuah sistem kesejahteraan sosial yang memberi peran lebih besar pada negara atau pemerintah (untuk mengalokasikan sebagian dana publik demi menjamin

²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta: PT Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994), hlm. 223.

²⁹ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1988), hlm. 28-29.

terpenuhinya kebutuhan dasar warganya.³⁰ Negara kesejahteraan dapat diartikan sebagai aksi perlindungan negara terhadap masyarakat terutama kelompok lemah, seperti orang miskin, cacat, pengangguran, dan sebagainya.

Konsep negara kesejahteraan mendorong timbulnya aliran-aliran yang menganggap negara sebagai *agency of service*. Timbulnya konsep *welfare state* terutama memandang manusia tidak hanya sebagai individu, akan tetapi juga sebagai anggota atau warga dari kolektiva, bahkan manusia bukanlah semata-mata alat kepentingan kolektiva akan tetapi juga untuk tujuan dirinya sendiri.³¹

Adapun ciri-ciri pokok dari suatu *welfare state* adalah sebagai berikut: (1) pemisahan kekuasaan berdasarkan trias politika dipandang tidak prinsipil lagi; (2) peranan negara tidak terbatas pada menjaga keamanan dan ketertiban saja, akan tetapi negara secara kreatif berperan dalam penyelenggaraan kepentingan rakyat di bidang sosial, ekonomi, dan budaya; (3) *welfare state* merupakan negara hukum materiil yang mementingkan keadilan sosial dan bukan persamaan formil; (4) dalam *welfare state*, hak milik tidak lagi dianggap sebagai hak yang mutlak, akan tetapi dipandang mempunyai fungsi sosial, ini berarti ada batas-batas dalam kebebasan penggunaannya; (5) adanya kecenderungan bahwa peranan hukum publik semakin penting dan semakin mendesak,

³⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara.*, (Jakarta: PT Raja Grafindo, 2013), hlm. 8.

³¹ Jazim Hamidi, dkk., *Teori dan Politik Hukum Tata Negara.*, (Yogyakarta: Total Media, 2009), hlm. 307.

hal ini disebabkan karena semakin luasnya peranan negara dalam kehidupan sosial, ekonomi dan budaya.³²

2. Teori Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Teori Hierarki merupakan teori yang mengenai sistem hukum yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang.

Hubungan antara norma yang mengatur pembuatan norma lain dan norma lain tersebut dapat disebut sebagai hubungan super dan sub-ordinasi dalam konteks spasial.³³ Norma yang menentukan pembuatan norma lain adalah superior, sedangkan norma yang dibuat inferior. Pembuatan yang ditentukan oleh norma yang lebih tinggi menjadi alasan validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk keatuan sehingga tidak terjadi pertentangan atau tumpah tindih peraturan perundang-undangan.

Seperti yang diungkapkan oleh Kelsen *“The unity of these norms is constituted by the fact that the creation of the norm the lower one is determined by another the higher the creation of which is determined by a still higher norm, and that this regressus is terminated by a highest, the basic norm which, being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes its unity”*.³⁴ Maka norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi (seperti konstitusi) harus berpegangan pada

³² Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm. 13.

³³ Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum*, Cet. I, (Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 110.

³⁴ Hans Kelsen, *General Theory of Law State*, Translated by Anders Wedberg, (Massachusetts: Harvard University Printing Office Cambridge, 2009), hlm. 124.

norma hukum yang paling mendasar (*grundnorm*). Menurut Kelsen norma hukum yang paling dasar (*grundnorm*) bentuknya tidak kongkrit (abstrak), Contoh norma hukum paling dasar abstrak adalah Pancasila.

Teori Hans Kelsen mengenai hierarki norma hukum ini diilhami oleh Adolf Merkl dengan menggunakan teori *das doppelte rech stanilitz*, yaitu norma hukum memiliki dua wajah, yang dengan pengertiannya: norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang ada di atasnya; dan norma hukum ke bawah, ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma yang dibawahnya. Sehingga norma tersebut mempunyai masa berlaku (*rechkracht*) yang relatif karena masa berlakunya suatu norma itu tergantung pada norma hukum yang di atasnya, sehingga apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada dibawahnya tercabut atau terhapus pula.³⁵

Teori Hans Kelsen yang mendapat banyak perhatian adalah hierarki norma hukum dan rantai validitas yang membentuk piramida hukum (*stufentheorie*). Salah seorang tokoh yang mengembangkan teori tersebut adalah murid Hans Kelsen, yaitu Hans Nawiasky. Teori Nawiasky disebut dengan *theorie von stufenufbau der rechtsordnung*. Susunan norma menurut teori tersebut adalah:³⁶ Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*); Aturan dasar negara

³⁵ Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: Kanisius, 1998), hlm. 25.

³⁶ A. Hamid S. Atamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV*, Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjanan Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 287.

(*Staatsgrundgesetz*); Undang-Undang formal (*Formell Gesetz*); dan Peraturan Pelaksanaan dan peraturan otonom (*Verordnung En Autonome Satzung*).

Staatsfundamentalnorm adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatsverfassung*) dari suatu negara. Posisi hukum dari suatu *Staatsfundamentalnorm* adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi.

Staatsfundamentalnorm ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu negara.³⁷

Menurut Nawiasky, norma tertinggi yang oleh Kelsen disebut sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *Staatsgrundnorm* melainkan *Staatsfundamentalnorm*, atau norma fundamental negara. *Grundnorm* pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi berubah misalnya dengan cara kudeta atau revolusi.³⁸

Berdasarkan teori Nawiasky tersebut, A. Hamid S. Attamimi membandingkannya dengan teori Kelsen dan menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia. Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum di Indonesia dengan menggunakan teori Nawiasky.

Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah³⁹

1. *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD RI tahun 1945);

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

2. *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan;

3. *Formell gesetz*: Undang-Undang

4. *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

Sedangkan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam Pasal 7 menyebutkan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945; Ketetapan Majelis Permusyawaratan; Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Teori Peraturan perundang-undangan sebagai pisau analisis oleh penulis untuk mengkaji pengaturan sanksi dalam PP No. 17/Tahun 2010 tentang Pengelolaan Dan Penyelenggaraan Pendidikan dengan pengaturan sanksi dalam peraturan perundang-undangan lainnya yang relevan.

2.1 Asas Peraturan Perundang-undangan

Asas-asas tentang pembentukan peraturan perundang-undangan telah dinormatiskan dalam pasal 5 dan penjelasannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Asas-asas tersebut antara lain⁴⁰

⁴⁰ Lihat dalam Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

- a. Asas kejelasan tujuan, maksudnya adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, maksudnya adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
- c. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
- d. Asas dapat dilaksanakan, maksudnya adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

f. Asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

g. Asas keterbukaan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

2.2 Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan

Materi muatan peraturan perundang-undangan, tolak ukurnya hanya dapat dikonsepsikan secara umum. Semakin tinggi kedudukan suatu peraturan perundang-undangan, semakin abstrak dan mendasar materi muatannya. Begitu juga sebaliknya, semakin rendah kedudukan suatu peraturan perundang-undangan semakin rinci dan semakin konkrit juga materi muatannya.⁴¹

Pasal 10 UU No. 12 Tahun 2011 mengatur materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi:

⁴¹ Mahendra Kurnia, dkk, *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif*, Cet. Ke-1 (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007), hlm. 9.

- a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
- c. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- d. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
- e. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Sedangkan materi muatan peraturan pemerintah pengganti undang-undang sama dengan materi muatan Undang-Undang sebagaimana diatur dalam Pasal 11. Pasal 12 mengatur bahwa Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Pasal 13 mengatur materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Pasal 14 mengatur materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Berkaitan dengan materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam: a. Undang-Undang; b.

Peraturan Daerah Provinsi; atau c. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.⁴²

3. Teori Pengawasan

Konsep negara hukum Indonesia sedikit banyak tidak lepas dari pengaruh perkembangan konsep negara hukum di dunia, terutama *rechtsstaat* dan *the rule of law*. Intinya menurut Sri Soemantri adalah:

1. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugasnya dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan;
2. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara);
3. Adanya pembagian kekuasaan negara;
4. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechtelijke control*).⁴³

Kata “pengawasan” berasal dari kata awas, berarti antara lain “penjagaan”.⁴⁴ Istilah “pengawasan” dikenal dalam ilmu manajemen dan ilmu administrasi yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. George R. Terry menggunakan istilah “*control*” sebagaimana yang dikutip Muchsan, artinya adalah “*control is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measures, if needed to ensure result in keeping with the plan*”⁴⁵

⁴² Lihat dalam Pasal 15 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁴³ M. Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1992), hlm. 29-30.

⁴⁴ Anton M. Moeliono, dkk., *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1995), hlm. 68.

⁴⁵ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1992), hlm. 37.

(Pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu, memastikan hasil yang sesuai dengan rencana)

Senada dengan pendapat George R. Terry, Djajoesman mengintrodukir pendapat Henry Fayol, mengemukakan bahwa: “Kontrol adalah penelitian apakah segala sesuatu dilakukan sesuai dengan rencana, perintah-perintah dan prinsip-prinsip yang telah ditetapkan.” Bertolak dari pendapat J.R. Beishline, arti kontrol menurut Djajoesman adalah:

“...suatu proses untuk menentukan hubungan antara yang diharapkan dari perencanaan dengan hasil kenyataan yang didapat, serta mengambil tindakan yang perlu secara sah guna memperbaiki segala sesuatu yang menyimpang dari rencana”.⁴⁶

Muchsan sendiri berpendapat sebagai berikut:

“pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berwujud suatu rencana/*plan*)”.⁴⁷

Sedangkan Bagir Manan memandang kontrol sebagai:

“sebuah fungsi dan sekaligus hak, sehingga lazim disebut fungsi kontrol, atau hak kontrol. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengawasan yang bertalian dengan pembatasan, dan pengendalian bertalian dengan arahan (*directive*)”.⁴⁸

Pengawasan (*controle*) terhadap pemerintah menurut Paulus Efendie Lotulung adalah upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik disengaja maupun tidak disengaja, sebagai usaha

⁴⁶ S. Djajoesman, “*Kontrol dan Inspeksi*”, Makalah pada Sekolah Staf dan Komando Kepolisian, Lembang, Bandung, 1968, hlm. 7-9.

⁴⁷ Muchsan, *Op.Cit.*, hlm. 38.

⁴⁸ Bagir Manan, “*Peningkatan Fungsi Kontrol Masyarakat Terhadap Lembaga Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif*.” Makalah pada Forum Orientasi dan Tatap Muka Tingkat Nasional Kosgoro di Cipanas-Cianjur, Juli, 2000, hlm. 1-2.

preventif, atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai usaha represif.⁴⁹

Apabila dihubungkan dengan pengawasan terhadap pemerintah, terlihat bahwa pengertian umum pengawasan masih tetap relevan, alasannya: Pertama; pada umumnya sasaran pengawasan terhadap pemerintah adalah pemeliharaan atau penjagaan agar negara hukum kesejahteraan dapat berjalan dengan baik dan dapat pula membawa kekuasaan pemerintah sebagai penyelenggara kesejahteraan masyarakat kepada pelaksanaan yang baik pula dan tetap dalam batas kekuasaannya;⁵⁰ Kedua; tolok ukurnya adalah hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan dan tindakan pemerintah dalam bentuk hukum material maupun hukum formal (*rechtmatigheid*), serta manfaatnya bagi kesejahteraan rakyat (*doelmatigheid*); Ketiga; adanya pencocokan antara perbuatan dan tolok ukur yang telah ditetapkan; Keempat; jika terdapat tanda-tanda akan terjadi penyimpangan terhadap tolok ukur tersebut dilakukan tindakan pencegahan; Kelima; apabila dalam pencocokan menunjukkan telah terjadi penyimpangan dari tolok ukur, kemudian diadakan koreksi melalui tindakan pembatalan, pemulihan terhadap akibat yang ditimbulkan dan mendisiplinkan pelaku kekeliruan itu.⁵¹

⁴⁹ Paulus Effendie Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993), hlm. 15.

⁵⁰ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1997), hlm. 12.

⁵¹ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: PT Alumnus, 2004), hlm. 91.

Pembedaan pengawasan dilakukan dengan berbagai kriteria.

Dalam Irfan Fachruddin, Pelle & Schundelen mengemukakan bentuk *control* melalui suatu ilustrasi sebagai berikut:⁵²

“The saying that A exerts control over B can have at least three different meaning: (1) A is in common with B. He has the power to regulate effectively B’s behaviour by setting the condition under which B operates. The prototype of this model is the car driver steering his vehicle; (2) A gets compliant behaviour from B. He influences B’s behaviour and gets what he wants through negotiations, pressures, dealing and wheeling. Here the prototype is the man and his hound; (3) A checks B’s behaviour after it takes place. Then he can demand changes of behaviour in the future. The mechanic controlling the car is the prototype here.”

(Katakanlah A melakukan kontrol terhadap B dapat mempunyai sekurang-kurangnya tiga macam pengertian: (1) A yang bersamaan dengan B. Dia mempunyai kekuasaan mengatur tingkah laku B secara efektif dengan pengaturan kondisi di bawah pengelolaan B. Prototipe dari model ini adalah pengemudi mobil mengendarai kendaraannya; (2) A mendapatkan tingkah laku menurut dari B. Dia mempengaruhi tingkah laku B dan dia memperoleh apa yang telah dia rundingkan, tekankan, perjanjikan dan kendalikan. Ini adalah prototipe dari laki-laki dan anjing penjaganya. (3) A memeriksa tingkah laku B setelah terjadi. Kemudian dia dapat meminta perubahan tingkah laku untuk masa mendatang. Prototipe ini adalah teknisi yang menguasai kendaraan).

Dari ilustrasi tersebut dapat dipahami bahwa tipe (1) adalah pengendalian atas terhadap bawahan dalam hubungan komando atau instruksi. Tipe (2) adalah pengendalian dalam hubungan kepentingan kontrak dan kebergantungan. Sedangkan tipe (3) adalah bersifat korektif dan preventif, mengoreksi dan mencegah pengulangan kesalahan dimasa depan, dan agaknya lebih sesuai dengan bentuk pengawasan peradilan, khususnya peradilan administrasi.⁵³

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid.

Pengawasan dipandang dari “kelembagaan” yang dikontrol dan yang melaksanakan kontrol dapat dibedakan menjadi kontrol intern (*internal control*) dan kontrol ekstern (*external control*). Kontrol intern (*internal control*) adalah pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan/organ yang secara struktural adalah masih termasuk organisasi dalam lingkungan pemerintah. Kontrol ekstern (*external control*) adalah pengawasan yang dilakukan oleh badan/organ secara struktur organisasi berada di luar pemerintah dalam arti eksekutif.⁵⁴

Dipandang dari waktu pelaksanaan pengawasan, pengawasan dapat dibedakan menjadi kontrol *a-priori* dan kontrol *a-posteriori*.

Kontrol *a-priori* adalah pengawasan yang dilakukan sebelum dilakukan tindakan atau dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan pemerintah atau peraturan lainnya yang menjadi wewenang pemerintah.⁵⁵ Kontrol *a-priori* mengandung unsur pengawasan preventif yaitu untuk mencegah atau menghindarkan terjadinya kekeliruan. Kontrol *a-posteriori* adalah pengawasan yang dilakukan sesudah dikeluarkan suatu keputusan atau ketetapan pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan pemerintah.⁵⁶

Pengawasan ini mengandung sifat pengawasan represif yang bertujuan mengoreksi tindakan yang keliru.

Dipandang dari aspek yang diawasi, pengawasan dapat dibedakan kepada pengawasan “segi hukum” dan pengawasan segi “kemanfaatan”.

Pengawasan “segi hukum” (*legalitas*), yaitu pengawasan yang dimaksudkan untuk menilai segi-segi hukumnya saja (*rechtmaticheid*).

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Paulus Effendie Lotulung, *Op.Cit.*

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 17.

Kontrol peradilan atau *judicial control* secara umum masih dipandang sebagai pengawasan segi hukum (*legalitas*) walaupun terlihat adanya perkembangan baru yang mempersoalkan pembatasan itu. Pengawasan “segi kemanfaatan” (*opportunitas*) yaitu pengawasan yang dimaksudkan untuk menilai segi kemanfaatannya (*doelmatigheid*).⁵⁷ Kontrol internal secara hierarkhis oleh atasan adalah jenis penilaian segi hukum (*rechtmatigheid*) dan sekaligus segi kemanfaatan (*opportunitas*).

Dipandang dari cara pengawasan, pengawasan dapat dibedakan kepada pengawasan “negatif represif” dan pengawasan “negatif preventif”. Pengawasan “negatif represif” adalah pengawasan yang dilakukan setelah suatu tindakan dilakukan. Sedangkan, pengawasan “negatif preventif” dan pengawasan positif, yaitu badan badan pemerintahan yang lebih tinggi menghalangi terjadinya kelalaian pemerintah yang lebih rendah.⁵⁸ Lebih lanjut dari cara pengawasan dibedakan kepada “pengawasan unilateral” (*unilateral control*) dan “pengawasan refleksif” (*reflexive control*). Pengawasan unilateral (*unilateral control*) adalah pengawasan yang penyelesaiannya dilakukan secara sepihak oleh pengawas⁵⁹. Sedangkan, pengawasan refleksif (*reflexive control*) adalah pengawasan yang penyelesaiannya dilakukan

⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 16-17.

⁵⁸ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hlm. 107.

⁵⁹ M.L.M. Hertogh, *Consequenties van controle: De bestuurlijke doorwerking van het oondeel van de administratieve rechter en de Nationale ombudsman*, (Den Haag: Vuga, 1997), hlm. 283.

melalui proses timbal balik berupa dialog dan negosiasi antara pengawas dan yang diawasi⁶⁰.

Pengawasan dipandang dari kewenangannya, pengawasan dibedakan menjadi pengawasan fungsional dan pengawasan struktural yang dikelompokkan berdasarkan institusi pengawasnya. Pengawasan fungsional dilakukan institusi yang memang secara fungsional baik intern maupun ekstern berwenang melakukan pengawasan. Sedangkan pengawasan struktural adalah kewenangan pengawasan yang melekat kepada pimpinan organisasi⁶¹.

4. Teori Kewenangan

Secara bahasa kewenangan atau wewenang yang berasal dari kata “wenang” mengandung arti hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang lain⁶². Dalam bahasa Inggris, wewenang disebut dengan *authority* yang antara lain berarti *the power or right to enforce obedience* (kekuasaan atau hak untuk menegakkan kepatuhan). *The power to enforce laws, exact obedience, command, determine, or judge* (kekuasaan untuk menegakkan hukum, kepatuhan, perintah, ketentuan, atau putusan hakim). *One that is invested with this power, especially a government or body of government officials* (sesuatu yang diberi kekuasaan terutama pemerintah atau badan pemerintah).⁶³

⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 282.

⁶¹ Bachrul Amiq, *Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah*, (Yogyakarta: LaksBang Pressindo, 2010), hal. 31.

⁶² Ridwan, *Op.Cit.*, hal. 110.

⁶³ *Ibid.*

Dalam bahasa Belanda, istilah wewenang sering menggunakan kata *bevoegdheid*. Istilah *bevoegdheid* ini digunakan baik dalam konsep hukum perdata maupun hukum publik.⁶⁴ Penggunaan istilah *bevoegdheid* dalam hukum publik telah sedemikian jelas sebagaimana terlihat pada ungkapan “*het begrip bevoegdheid is dan ook een kernbegrip in het staats-en administratief recht*”⁶⁵ (kewenangan merupakan konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi) atau dalam asas legalitas: *het legaliteitsbeginsel dat et bevoegdheid die bestuursorgaan uitoefenen direct of indirect op een wettelijke grondslag moeten rusten*,⁶⁶ (asas legalitas berarti bahwa kewenangan yang dilaksanakan oleh organ pemerintah itu secara langsung atau tidak langsung harus disandarkan pada dasar peraturan perundang-undangan). *De overheid kan alleen optreden op basis van toegekende en afgebakende bevoegdheden*⁶⁷ (pemerintah hanya dapat melakukan tindakan atas dasar kewenangan yang diakui dan dibatasi undang-undang).

Pengertian wewenang menurut H.D. Stoud adalah wewenang bisa dijabarkan sebagai keseluruhan aturan yang terkait dengan perolehan serta penggunaan wewenang pemerintah yang dijalankan subjek hukum publik

⁶⁴ Philipus M. Hadjon, *RUU Administrasi Pemerintahan dalam Pembangunan Hukum Administrasi*, Makalah pada Penataran Nasional Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Unhas Makasar, 28-30 Oktober 2008.

⁶⁵ F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek, *Pemahaman tentang Dekonsentrasi*, diterjemahkan oleh Ateng Syafrudin, (Bandung: Refika Aditama, 2006) hal. 26.

⁶⁶ Lydia Jansen, *Bestuursrecht*, (Utrecht: Derde Druk, Uitgeverij LEMMA BV, 2004), hal. 23.

⁶⁷ P. De Haan, et.al., *Bestuurrecht in de Sociale Rechtsstaat*, Deel 1, (Deventer: Kluwer, 1986), hal. 27.

dalam hukum publik⁶⁸. Bagir Manan menjelaskan berkenaan penggunaan istilah *bevoegdheid* dalam konsep hukum publik sebagai berikut:

“Istilah ini lazim dipadankan dengan wewenang yang diartikan sebagai kekuasaan yang diberikan oleh atau berdasarkan hukum atau disebut juga *legal authority*. Dalam *bevoegdheid* terkandung makna kemampuan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu berdasarkan suatu atau beberapa ketentuan hukum. Dalam *bevoegdheid*, perbuatan melakukan atau tidak melakukan bukan untuk dirinya sendiri tetapi ditujukan dan untuk orang lain seperti wewenang memerintah dan wewenang mengatur”⁶⁹.

Adapun macam-macam kewenangan dapat diperoleh yang bersumber dan peraturan perundang-undangan, yaitu:

a) Atribusi

Atribusi yaitu memperoleh wewenang membentuk keputusan (*besluit*) bersumber langsung kepada peraturan perundang-undangan dalam arti material. Dengan demikian yang bisa membentuk wewenang yaitu organ yang berwenang atas dasar peraturan perundang-undangan.

b) Delegasi

Delegasi menyebabkan terjadinya pelimpahan dari wewenang yang sudah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang sudah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif pada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu dimulai dengan adanya suatu atribusi wewenang.

⁶⁸ Stout HD, *de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2004), hal. 4

⁶⁹ Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004) hal. 59-60.

c) Mandat

Mandat dalam Hukum Administrasi Negara diartikan sebagai perintah untuk menjalankan perintah atasan, kewenangan bisa sewaktu-waktu dijalankan oleh pemberi mandat, dan tidak beralih tanggung jawab. berdasar pada uraian tersebut, apabila wewenang yang didapatkan organ pemerintahan secara atribusi itu sifatnya asli yang asalnya dari aturan perundang-undangan, yakni dari klausul pasal yang secara khusus dalam peraturan Per-UU-an. Penerima boleh menciptakan wewenang baru atau meluaskan wewenang yang telah ada dengan tanggung jawab intern serta ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan seluruhnya berada pada penerima wewenang (atributaris).⁷⁰

Sebagaimana diatur dalam UU pasal 1 (24) No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan⁷¹ sebagai suatu konsep hukum publik, wewenang⁷² terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen, yaitu: 1). pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. 2). Dasar hukum ialah bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya dan

3) Konformitas hukum mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

⁷⁰ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Dalam buku Iza Rumesten RS, Sinkronisasi *Materi Muatan Produk hukum Derah*, (Palembang:Aulia Cendikia Press, Palembang, 2009), Hlm. 22.

⁷¹ “Bahwa Mandat adalah pelimpahan kewenangan dari badan dan/atau pejabat pemerintah yang lebih tinggi kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat”

⁷² Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang Pemerintahan (bestuurbevoegdheid)*, Pro Justitia Tahun XVI Nomor I Januari 1998, hlm. 90.

1.7 Metode Penelitian

a. Jenis Penelitian

Jenis penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian tesis ini adalah yuridis normatif (*normative law research*). Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang mengkaji asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, perbandingan hukum dan sejarah hukum.⁷³ Menurut Soetandyo Wignosoebroto dalam Zainudin Ali, penelitian hukum normatif yaitu penelitian hukum yang mengkaji hukum tertulis dari berbagai aspek, yaitu aspek teori, sejarah, filosofi, perbandingan, struktur dan komposisi, lingkup dan materi, konsistensi, penjelasan umum pasal demi pasal, formalitas dan kekuatan mengikat suatu undang-undang, serta bahasa hukum yang digunakan, tetapi tidak mengkaji aspek terapan atau implementasinya.⁷⁴

Doctrinal Research bertujuan untuk “to systematise, rectify and clarify the law on any particular topic by a distinctive mode of analysis to authoritative texts that consist of primary and secondary sources”.⁷⁵

Doctrinal Resarch bertujuan untuk sistematisasi, mengkoreksi dan memperjelas suatu aturan hukum yang berlaku pada bidang hukum tertentu dengan cara melakukan analisis terhadap teks yang bersifat autoritatif yang meliputi bahan hukum primer dan sekunder.

Penelitian ini termasuk kedalam penelitian normatif untuk mengkaji dan menganalisis rekonstruksi pengaturan sanksi bagi dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah dalam upaya peningkatan mutu pelayanan pendidikan.

⁷³ Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, (Bandung: Mandar Maju, 2008), hlm 86

⁷⁴ Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 18.

⁷⁵ Mike McConville dan Wing Hong Chui, *Research Methods for Law*, (Edinburgh: Edinburgh University, 2007), hlm. 3-7.

b. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian menggunakan tiga pendekatan, yaitu:

1) Pendekatan Konsep (*Conceptual Approach*)

Dalam pendekatan konseptual ini, peneliti perlu merujuk prinsip-prinsip hukum yang dapat ditemukan dalam pandangan-pandangan para sarjana hukum ataupun doktrin-doktrin hukum.⁷⁶

Pendekatan konsep digunakan untuk mengkaji dan menganalisis pengaturan sanksi administrasi bagi Dewan Pendidikan Dan Komite Sekolah/Madrasah dalam upaya peningkatan mutu pelayanan pendidikan.

2) Pendekatan Perundang-undangan (*Statue Approach*)

Suatu penelitian normatif tentu harus menggunakan pendekatan perundang-undangan karena yang akan menjadi fokus penelitian adalah beberapa aturan hukum yang menjadi fokus dan dengan tema sentral suatu penelitian.⁷⁷ Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang diketengahkan.⁷⁸ Dalam penelitian ini yang akan ditelaah adalah berbagai peraturan perundang-undangan terkait dengan Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah/Madrasah dalam upaya peningkatan mutu pelayanan pendidikan.

⁷⁶ Dyah Oehtorina Susanti dan A'an Effendi, *Penelitian Hukum: Legal Research*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 115.

⁷⁷ Jonny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2011), hlm. 302

⁷⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenada Media, 2005), hlm. 93.

3) Pendekatan Sejarah (*Historical Approach*)

Dalam penulisan penelitian ini digunakan pendekatan sejarah.

Pendekatan Historis dilakukan dengan tujuan untuk "*finding out the previous law in order to understand the reasons behind the existing law and the course of evaluation*".⁷⁹ (Pendekatan historis bertujuan

untuk mencari aturan hukum dari waktu ke waktu dalam rangka memahami filosofi dari aturan hukum tersebut dan mempelajari perkembangan aturan hukum tersebut). Dalam pendekatan historis ini yang akan ditelaah dan dianalisis yaitu peraturan perundang-undangan sebelum UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional berlaku dan khususnya yang mengatur terkait fungsi, tugas serta sanksi administrasi bagi Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah/Madrasah.

4) Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan melakukan telaah pada kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi. Pendekatan kasus (*case approach*) dalam penelitian normatif bertujuan untuk mempelajari penerapan norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum. Terutama mengenai kasus-kasus yang telah diputus sebagaimana yang dapat dilihat dalam yurisprudensi terhadap perkara-perkara yang menjadi fokus penelitian.

Jelas kasus-kasus yang telah terjadi bermakna empiris, namun dalam suatu penelitian normatif kasus-kasus tersebut dipelajari untuk

⁷⁹ Khusbul Vibhute dan Filipos Aynalem, *Legal Research Method: Teaching Material*, (Prepared Under the Sponsoship of the Justice and legal system Research Institute, 2009), hlm. 32.

memperoleh gambaran terhadap dampak dimensi penormaan dalam suatu aturan hukum dalam praktik hukum, serta menggunakan hasil analisisnya untuk bahan masukan (*input*) dalam eksplanasi hukum.⁸⁰

Dalam pendekatan historis ini yang akan ditelaah dan dianalisis yaitu kasus-kasus dari KKN sampai sengketa lahan yang terjadi di bidang pendidikan.

c. Jenis Dan Sumber Bahan Hukum

Mengingat penelitian yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah penelitian normatif, maka bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.⁸¹

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Hukum Pembuktian.

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003
Tentang Sistem Pendidikan Nasional;
- c) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 66 Tahun 2010

tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Dan Penyelenggaraan Pendidikan;

- d) Peraturan Menteri Pendidikan Dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 2016 tentang Komite Sekolah.

⁸⁰Jonny Ibrahim, *Op.Cit.*, hlm. 321

⁸¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Peranan dan Penggunaan Perpustakaan didalam Penelitian Hukum*, (Jakarta: Pusat Dokumentasi Hukum Universitas Indonesia, 1979), hlm. 15.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum pendukung dalam rangka memberikan penjelasan dari bahan hukum primer, yang terdiri dari:

- a) Pendapat para ahli hukum dan juga para ahli politik;
- b) Buku-buku literatur hukum;
- c) Disertasi, tesis, skripsi atau pun hasil penelitian;
- d) Jurnal hukum, artikel, dan makalah;

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan atas bahan hukum primer dan sekunder, diantaranya adalah:

- a) Kamus Hukum;
- b) Kamus Bahasa;
- c) Ensiklopedia.

d. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui prosedur penelitian kepustakaan (*library research*). Stephen Elias menyatakan *“Before you can do legal research, you need acces to good research tools. The best tools are still found primarily in law libraries, although sometimes legal research involves government document and social science collections”*.⁸²

⁸² Stephen Elias dan Susan Levinkind, *Legal Research How to Find & Understand the Law*, (Nolo: Fourteenth Edition, 2007), hlm. 8.

Lebih lanjut, teknik tersebut dilakukan dengan cara mengumpulkan bahan-bahan hukum yang terkait dengan pengaturan sanksi bagi Dewan Pendidikan Dan Komite Sekolah/Madrasah dalam upaya peningkatan mutu pelayanan pendidikan dengan prosedur sebagai berikut:

- 1) Untuk mengumpulkan bahan hukum primer, prosedur pengumpulan bahan hukum ini melalui studi inventarisasi peraturan perundang-undangan yang terkait, kemudian dikelompokkan berdasarkan level atau hierarki peraturan perundang-undangan.
- 2) Untuk mengumpulkan bahan hukum sekunder, prosedur pengumpulan bahan hukum ini melalui kajian kepustakaan dan penelusuran tersebut tujuannya adalah untuk mendapatkan konsepsi, teori, doktrin, pendapat, atau pemikiran konseptual mengenai bahasan penelitian.
- 3) Untuk mengumpulkan bahan hukum tersier, prosedur pengumpulan bahan hukum ini dilakukan dengan penelaahan pustaka, baik secara manual atau pun elektronik melalui internet.

e. Teknik Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang telah dikumpulkan dan dinilai keabsahannya, kemudian diolah dengan cara diklasifikasi, dikategorikan, disistemisasi, dan diinterpretasikan sesuai dengan bahasan penelitian. Rangkaian kegiatan tersebut dilakukan dengan cara memaparkan, menelaah, mensistemasikan, menafsirkan dan mengevaluasi terhadap keseluruhan bahan hukum yang ada.⁸³

⁸³ Lihat J.J.H. Bruggink, *Rechtsteefecties*, alih bahasa Arief Sidharta, (Bandung: Cipta Aditya Bakti, 1996), hlm. 219.

Setelah bahan hukum yang didapat dan terkumpul, pengolahan bahan hukum dilakukan secara deduktif yakni menarik kesimpulan dari suatu permasalahan yang bersifat umum terhadap permasalahan konkret yang dihadapi.⁸⁴ Penelitian yang dikaji penulis dalam penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat preskriptif, yang dimaksudkan untuk memberikan argumentasi atas hasil penelitian yang telah dilakukan.

1.8 Sistematika Penulisan

Penulisan tesis ini disusun dengan sistematika yang terbagi atas beberapa bab-bab. Masing-masing bab terdiri atas beberapa sub-bab guna memperjelas ruang lingkup dan cakupan permasalahan yang diteliti. Adapun urutan dan tata letak masing-masing bab serta pokok pembahasannya adalah sebagai berikut:

Bab I : Pendahuluan

Dalam bab ini berisi uraian Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penulisan, Manfaat Penulisan, Orisinalitas Penelitian, Desain Penelitian, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

Bab II : Kajian Konsep dan Kerangka Teoritik

Bab ini menguraikan lebih dalam materi yang berkaitan dengan penelitian, yaitu terkait kajian umum tentang Politik Hukum, Rekonstruksi, Mutu Pendidikan Dasar, Pelayanan Publik Bidang Pendidikan, Teori Negara Kesejahteraan (*Welfare State*), Teori Peraturan Perundang-undangan, Teori Pengawasan dan Teori

⁸⁴Jonny Ibrahim, *Op.Cit.*, hlm. 393.

Kewenangan yang digunakan sebagai pisau analisa dan landasan berfikir terkait rekontruksi pengaturan sanksi bagi Dewan Pendidikan Dan Komite Sekolah/Madrasah dalam upaya peningkatan mutu pelayanan pendidikan.

Bab III : Hasil Dan Pembahasan

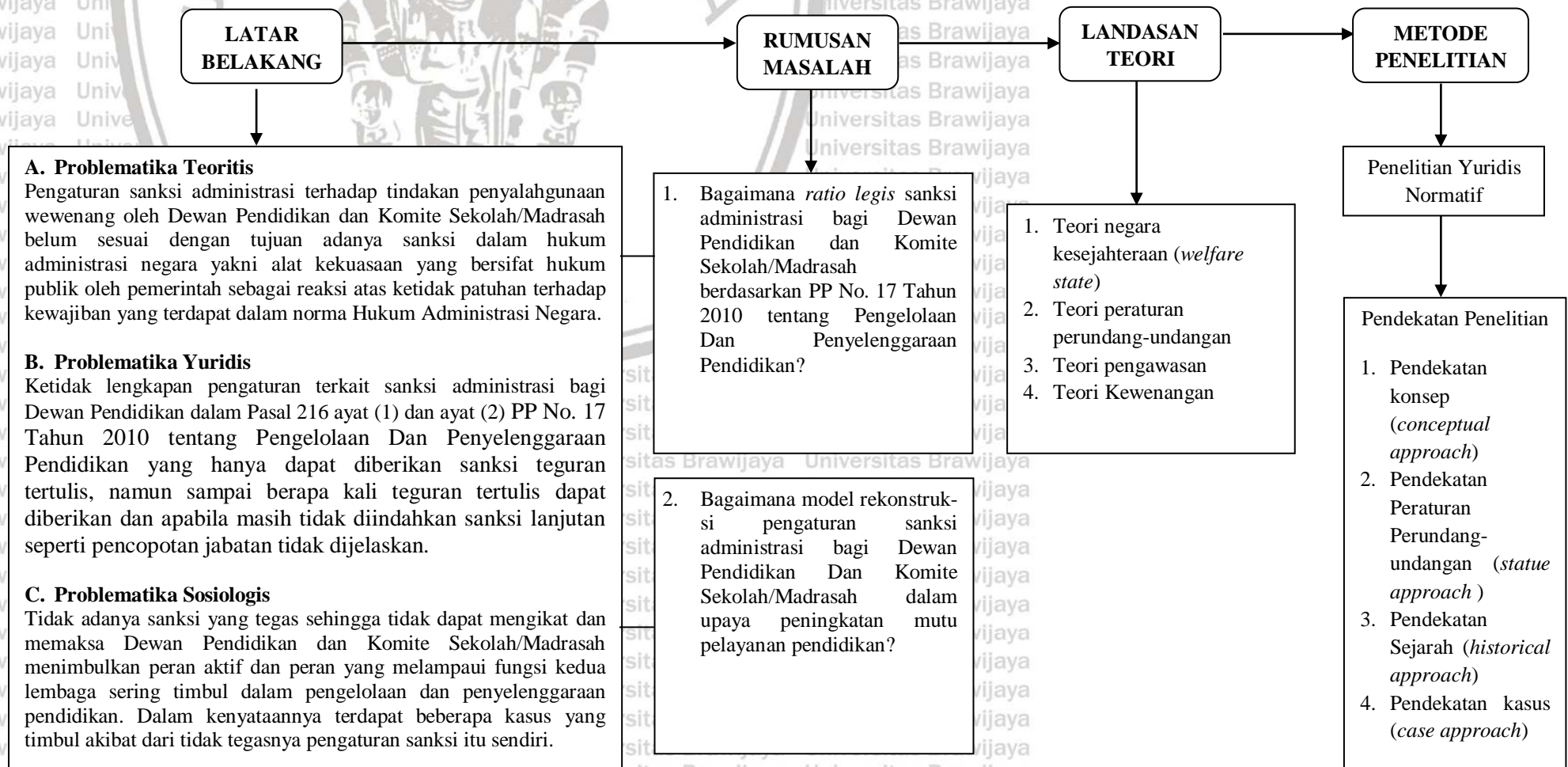
Bab ini berisikan analisis dan pembahasan dari rumusan masalah yang ada dalam penelitian ini, terkait efektivitas sanksi administrasi bagi Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah/Madrasah berdasarkan PP No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Dan Penyelenggaraan Pendidikan dan model rekontruksi pengaturan sanksi bagi Dewan Pendidikan Dan Komite Sekolah/Madrasah dalam upaya peningkatan mutu pelayanan pendidikan.

Bab IV : Penutup

Bab ini Merupakan bab penutup yang berisikan kesimpulan dan saran terkait rekontruksi pengaturan sanksi administrasi bagi Dewan Pendidikan Dan Komite Sekolah/Madrasah dalam upaya peningkatan mutu pelayanan pendidikan.

1.9 Desain Penelitian

“REKONSTRUKSI PENGATURAN SANKSI ADMINISTRASI BAGI DEWAN PENDIDIKAN DAN KOMITE SEKOLAH/MADRASAH DALAM UPAYA PENINGKATAN MUTU PELAYANAN PENDIDIKAN”



BAB II KAJIAN PUSTAKA

2.1 Kajian Umum Tentang Rekonstruksi

Sebelum mendefinisikan rekonstruksi, terlebih dahulu peneliti akan menjelaskan pengertian konstruksi dalam judul penelitian ini, karena kata konstruksi pada rekonstruksi merupakan kata yang menerangkan kata rekonstruksi itu sendiri. Tujuannya adalah agar dapat mengetahui jelas perbedaan-perbedaan dari makna-makna tersebut, sehingga mampu memberikan pemahaman maksud dari penelitian ini.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia edisi keempat, konstruksi adalah susunan dan hubungan kata dalam kalimat atau kelompok kata. Makna suatu kata ditentukan oleh konstruksi dalam kalimat atau kelompok kata.¹ Menurut Sarwiji yang dimaksud dengan makna konstruksi (*construction meaning*) adalah makna yang terdapat dalam konstruksi kebahasaan.² Jadi, makna konstruksi dapat diartikan sebagai makna yang berhubungan dengan kalimat atau kelompok kata yang ada didalam sebuah kata dalam kajian kebahasaan. Konstruksi dapat juga didefinisikan sebagai susunan (model, tata letak) suatu bangunan (jembatan, rumah, dan lain sebagainya).³

Kata konstruksi ini dalam kenyataannya adalah konsep yang cukup sulit untuk dipahami dan disepakati. Kata konstruksi mempunyai beragam interpretasi, tidak dapat didefinisikan secara tunggal, dan sangat tergantung

¹ Hasan Alwi, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat*, (Jakarta : PT. Balai Pustaka, 2007), hlm. 56.

² Sarwiji Suwandi, *Semantik Pengantar Kajian Makna*, (Yogyakarta : Media Perkasa, 2008), hlm. 28.

³ Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*, (Jakarta : Balai Pustaka, 2005), hlm. 27.

pada konteksnya. Beberapa definisi konstruksi berdasarkan konteksnya perlu dibedakan atas dasar : proses, bangunan, kegiatan, bahasa dan perencanaan.

Dari beberapa uraian diatas definisi makna konstruksi dalam konteks hubungannya dengan penelitian ini memiliki arti suatu bentuk, tata cara atau secara lebih luas merupakan pola-pola hubungan yang ada di dalam suatu sistem yang membentuk suatu proses kerja dalam hal ini proses pengawasan oleh lembaga Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah/Madrasah untuk mencapai mutu pelayanan pendidikan yang responsif, responsibilitas dan akuntabilitas.

Pembaharuan atau rekonstruksi secara terminologi memiliki berbagai macam pengertian, dalam perencanaan pembangunan nasional sering dikenal dengan istilah *rekonstruksi*. Rekonstruksi memiliki arti bahwa “*re*” berarti pembaharuan sedangkan “*konstruksi*” sebagaimana penjelasan diatas memiliki arti suatu sistem atau bentuk. Beberapa pakar mendefinisikan rekontruksi dalam berbagai interpretasi B.N Marbun mendefinisikan secara sederhana penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula,⁴ sedangkan menurut James P. Chaplin *Reconstruction* merupakan penafsiran data psikoanalitis sedemikian rupa, untuk menjelaskan perkembangan pribadi yang telah terjadi, beserta makna materinya yang sekarang ada bagi individu yang bersangkutan.⁵

Salah satunya seperti yang disebutkan Yusuf Qardhawi rekonstruksi itu mencakup tiga poin penting, yaitu pertama, memelihara inti bangunan asal

⁴ B.N. Marbun, *Kamus Politik*, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1996), hlm. 469.

⁵ James P. Chaplin, *Kamus Lengkap Psikologi*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 1997), hlm. 421.

dengan tetap menjaga watak dan karakteristiknya. Kedua, memperbaiki hal-hal yang telah runtuh dan memperkuat kembali sendi-sendi yang telah lemah.

Ketiga, memasukkan beberapa pembaharuan tanpa mengubah watak dan karakteristik aslinya. Dari sini dapat dipahami bahwa pembaharuan bukanlah menampilkan sesuatu yang benar-benar baru, namun lebih tepatnya merekonstruksi kembali kemudian menerapkannya dengan realita saat ini.⁶

Berdasarkan uraian diatas maka dapat peneliti simpulkan maksud rekonstruksi dalam penelitian ini adalah pembaharuan sistem atau bentuk.

Berhubungan dengan *rekonstruksi* peningkatan mutu pelayanan pendidikan melalui pengawasan lembaga Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah/Madrasah, maka yang perlu diperbaharui adalah sistem pengawasan yang lama digantikan dengan aturan main yang baru. Rekonstruksi tersebut inilah yang nantinya akan menjadi pedoman atau panduan dalam proses pengawasan oleh lembaga Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah/Madrasah untuk mencapai mutu pelayanan pendidikan yang responsif, responsibilitas dan akuntabilitas.

2.2 Kajian Umum Tentang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah/Madrasah Dalam Sistem Pendidikan Nasional

Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah lahir sebagai amanat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) 2000 – 2004. Amanat rakyat tersebut oleh Departemen Pendidikan Nasional dijabarkan lebih lanjut ke dalam Kepmendiknas 044/U/2002 tentang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah. Kelahiran Dewan Pendidikan dan

⁶ Yusuf Qardhawi dalam *Problematika Rekonstruksi Ushul Fiqih*, 2014 Al-Fiqh Al-Islami bayn Al-Ashalah wa At-Tajdid, Tasikmalaya.

Komite Sekolah sebagai wadah peran serta masyarakat dalam dunia pendidikan merupakan salah satu implikasi dari otonomi pemerintahan pada umumnya dan otonomi pendidikan pada khususnya. Itulah sebabnya maka pelaksanaan otonomi daerah dalam bidang pendidikan telah melahirkan pula Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) atau *School-Based Management* (SBM). Salah satu karakteristik Manajemen Berbasis Sekolah tidak lain adalah pelibatan peran serta orang tua dan masyarakat dalam pengambilan kebijakan, program, dan kegiatan sekolah.

2.3.1. Dewan Pendidikan

Awal mula dibentuknya lembaga dewan pendidikan sebagai badan yang mewadahi peran serta masyarakat dalam rangka meningkatkan mutu, pemerataan, dan efisiensi pengelolaan pendidikan di kabupaten/kota dalam ruang lingkup pendidikan prasekolah, jalur pendidikan sekolah dan jalur pendidikan luar sekolah. Jasmi Jusfah mengatakan bahwa Dewan Pendidikan dibentuk berdasarkan kesepakatan dan tumbuh dari bawah berdasarkan sosiomasyarakat dan budaya serta sosiodemografis dan nilai-nilai daerah setempat) sehingga lembaga tersebut bersifat otonom yang menganut asas kebersamaan menuju ke arah peningkatan kualitas pengelolaan pendidikan di daerah yang diatur oleh Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga⁷.

Keberadaan, fungsi dan tugas dewan pendidikan diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 2010 tentang Pengelolaan dan

⁷ Jusfah, Jasmi. 2009. "*Fungsi Dewan Pendidikan*". Sumber: <http://enewsletterdisdik.wordpress.com/2009/05/30/fungsi-dewan-pendidikan/> Diunduh 29 September 2018.

Penyelenggaraan Pendidikan khususnya dalam pasal 192 ayat (2), (3), (4), dan (5). Dewan Pendidikan memiliki peran penting dalam upaya memajukan dunia pendidikan di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota. Dewan ini turut memberikan pertimbangan mengenai pelbagai isu pendidikan kepada sejumlah pemangku kepentingan seperti gubernur, bupati/walikota, Dinas Pendidikan, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hubungan kemitraan antara Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah dengan Pemda dan DPRD pada akhirnya melahirkan kebutuhan dan kepentingan masyarakat yang selaras dengan kebijakan publik tentang pendidikan.

Paling tidak ada 3 (tiga) alasan filosofis yang menguatkan pentingnya pembentukan dewan pendidikan. *Pertama*, tuntutan peningkatan mutu suatu produk atau layanan jasa termasuk pendidikan oleh pemangku kepentingan (*stakeholders*) terus menerus berkembang dan meningkat dari waktu ke waktu. *Kedua*, orientasi baru yang lebih demokratis dan kewajiban untuk mengkaji agar sesuai dengan tuntutan desentralisasi dengan cara membangun *good governance* yang memungkinkan pemerintah membagi kewenangan. *Ketiga*, di tengah anggaran negara yang belum memadai, agaknya pemerintah dapat membagi beban tata-kelola kepada lini manajemen yang lebih rendah (provinsi dan terutama kabupaten/kota, serta sekolah).⁸

Dengan demikian, dewan pendidikan ini diharapkan dapat sebagai perwujudan adanya *good education governance* yaitu

⁸ Hendarman, *Peran Dewan Pendidikan Dalam Meningkatkan Mutu Pelayanan Pendidikan*, (Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan, Vol. 18, Nomor 1 Maret 2012), hlm. 36.

dikaitkan dengan “*berbagi tanggung jawab*” serta memungkinkan peran serta publik dalam memperbaiki mutu pendidikan. Penelaahan dasar legal tentang dewan pendidikan dapat dikatakan bahwa lembaga ini memiliki tujuan, peran, dan fungsi yang sangat strategis dan vital. Peran tersebut adalah: 1) memberi pertimbangan (*advisory agency*) dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan pendidikan; 2) memberikan dukungan (*supporting agency*) baik pemikiran, tenaga, maupun finansial dalam penyelenggaraan pendidikan; 3) mengontrol (*controlling agency*) dalam mewujudkan transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan dan pelayanan pendidikan bermutu; dan 4) memediasi (*mediating agency*) antara pemerintah (eksekutif), Dewan Perwakilan Rakyat (Legislatif) dengan masyarakat.⁹

2.3.2. Komite Sekolah/Madrasah

Dari perspektif sejarah, sebelum tahun 1974 masyarakat dan orangtua siswa di lingkungan masing-masing sekolah telah membentuk Persatuan Orang tua Murid dan Guru (POMG). Kemudian sesuai dengan perkembangan tuntutan masyarakat terhadap penyelenggaraan pendidikan jalur sekolah semakin meningkat, maka POMG pada awal tahun 1974 dibubarkan dan dibentuk suatu badan yang dikenal dengan Badan Pembantu Penyelenggaraan Pendidikan (BP3) dan pada tahun 2002 dibentuklah Komite Sekolah.

Komite Sekolah dibentuk dengan maksud agar ada suatu organisasi masyarakat sekolah yang konsen, komit, dan mempunyai

⁹ *Ibid.*

loyalitas serta peduli terhadap peningkatan kualitas sekolah. Organisasi yang dibentuk ini dapat dikembangkan secara khas dan berakar dari budaya, demografis, ekologis, nilai kesepakatan, serta kepercayaan yang dibangun sesuai potensi masyarakat setempat. Hal ini mengandung pengertian bahwa Komite Sekolah harus mengembangkan konsep yang berorientasi pada pengguna (*client model*) dalam istilah ekonomi adalah pelanggan (*customer*) berbagai kewenangan (*power sharing and advocacy model*) dan kemitraan (*partnership model*) yang difokuskan pada peningkatan mutu pelayanan pendidikan.¹⁰

Pengembangan konsep yang berorientasi kepada pelanggan (*customer*) menekankan pada Komite Sekolah agar secara konsisten melakukan suatu perbaikan yang berkelanjutan untuk mencapai kebutuhan dan kepuasan pengguna/pelanggan. Oleh karena itu, institusi pendidikan memposisikan dirinya sebagai institusi jasa atau dengan kata lain menjadi industri jasa, yakni institusi yang memberikan pelayanan (*service*) sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pengguna/pelanggan.

Adapun tujuan dibentuknya Komite Sekolah sebagai suatu organisasi masyarakat sekolah adalah:

a. Mewadahi dan menyalurkan aspirasi dan prakarsa masyarakat dalam melahirkan kebijakan operasional dan program pendidikan di satuan pendidikan.

¹⁰ M. Misbah, *Peran dan Fungsi Komite Sekolah dalam Meningkatkan Mutu Pendidikan*, (Jurnal Pemikiran Alternatif Kependidikan, INSANIA Vol. 1 Januari-April 2009), hlm. 3.

b. Meningkatkan tanggung jawab dan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan di satuan pendidikan.

c. Menciptakan suasana dan kondisi transparan, akuntabel, dan demokratis dalam penyelenggaraan dan pelayanan pendidikan yang bermutu di satuan pendidikan.

Pembentukan komite sekolah harus memperhatikan pembagian peran sesuai posisi dan otonomi yang ada. Adapun peran yang dijalankan Komite Sekolah adalah: a. Pemberi pertimbangan (*advisory agency*) dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan pendidikan di satuan pendidikan; b. Pendukung (*supporting agency*), baik yang berwujud finansial, pemikiran, maupun tenaga dalam penyelenggaraan pendidikan di satuan pendidikan; c. Pengontrol (*controlling agency*) dalam rangka transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan dan pengeluaran pendidikan di satuan pendidikan; dan d. Mediator antara pemerintah (eksekutif) dengan masyarakat di satuan pendidikan.¹¹

2.3 Kajian Umum Tentang Mutu Pendidikan Dasar

Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional sebagaimana pasal 51 ayat (1) yang menyatakan pengelolaan satuan pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah dilaksanakan berdasarkan pelayanan minimal dengan prinsip manajemen berbasis sekolah. Departemen Pendidikan Nasional¹² menyatakan beberapa tantangan yang harus ditangani oleh pemerintah dan masyarakat terhadap pelayanan pendidikan, terutama pada tiga bidang yaitu: (1) di bidang akses

¹¹ *Ibid.*, hlm. 4.

¹² Departemen Pendidikan Nasional, *Manajemen Berbasis Sekolah*, (Jakarta: Dir. PSMP Dirjen Manajemen Dikdasmen, 2007), hlm. 6-10.

(kesempatan memperoleh pendidikan); (2) bidang mutu, relevansi, dan daya saing pendidikan meliputi; (3) bidang tata kelola, akuntabilitas, dan pencitraan publik.

Pelaksanaan skema otonomi pengelolaan pendidikan dalam upaya penjaminan mutu oleh pemerintah menarik untuk dicermati. Mengingat secara umum, mutu adalah gambaran dan karakteristik menyeluruh dari barang atau jasa yang menunjukkan kemampuannya dalam memuaskan kebutuhan yang ditentukan atau yang tersirat.¹³ Mutu mengandung makna derajat (tingkat) keunggulan suatu produk (hasil kerja/upaya) baik berupa barang maupun jasa, baik yang *tangible* (dapat dipegang) maupun yang *intangible* (tidak dapat dipegang).¹⁴

H. Usman¹⁵ menyatakan bahwa mutu adalah produk dan atau jasa yang sesuai dengan standar mutu yang telah ditetapkan dan memuaskan pelanggan. Mutu di bidang pendidikan meliputi mutu *input*, *proses*, *output*, dan *outcome*. *Input* pendidikan dinyatakan bermutu jika siap berproses. *Proses* pendidikan bermutu apabila mampu menciptakan suasana yang PAKEMB (Pembelajaran yang Aktif, Kreatif, Efektif, Menyenangkan, dan Bermakna). *Output* dinyatakan bermutu jika hasil belajar akademik dan non akademik siswa yang tinggi. *Outcome* dinyatakan bermakna apabila lulusan cepat terserap di dunia kerja, gaji wajar, semua pihak mengakui kehebatan lulusan dan merasa puas.

¹³ Riswanti Rini, *Manajemen Berbasis Sekolah dan Hasil Penelitian*, (Lampung: Universitas Lampung, 2011), hlm. 81.

¹⁴ B. Suryosubroto, *Proses Belajar Mengajar di Sekolah: Wawasan Baru Beberapa Metode Pendukung dan Beberapa Layanan Khusus*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2010), hlm. 210.

¹⁵ Usman Husaini, *Manajemen Teori Praktik & Riset Pendidikan*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2009), hlm. 479.

Penjaminan mutu dalam penyelenggaraan pendidikan oleh pemerintah tersebut harus didukung oleh berbagai faktor penentu mutu. Beberapa faktor penentu mutu dalam penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan yaitu : 1) Kurikulum dan Pembelajaran; 2) Kualitas Guru dan Kepala Sekolah; 3) Ketersediaan Sarana dan Prasarana; dan 4) Pembiayaan¹⁶. Beberapa faktor penentu mutu dalam penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan tersebut tentunya masih belum bisa menjamin terselenggaranya mutu pendidikan secara maksimal apabila tidak adanya dorongan dan partisipasi aktif masyarakat dalam pembangunan pendidikan. Pembangunan mutu pendidikan perlu melibatkan partisipasi aktif masyarakat luas terutama bagi tokoh masyarakat yang *notabene*-nya sebagai pakar pendidikan atau seluruh elemen masyarakat yang peduli akan pembangunan pendidikan yang mempunyai posisi di lembaga mandiri dan profesional yaitu Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah/Madrasah. (Pasal 56, ayat (2) dan ayat (3) UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas)

Peraturan Pemerintah No. 19 tahun 2005 dinyatakan bahwa pendidikan di Indonesia menggunakan delapan standar yang menjadi acuan dalam membangun dan meningkatkan kualitas pendidikan. Delapan standar yang menjadi kriteria minimal tersebut yaitu: 1) standar isi; 2) standar proses; 3) standar kompetensi lulusan; 4) standar pendidik dan tenaga kependidikan; 5) standar sarana dan prasarana; 6) standar pengelolaan 7) standar pembiayaan; dan 8) standar penilaian pendidikan. Standar Nasional Pendidikan bertujuan menjamin mutu pendidikan nasional dalam rangka

¹⁶ Arismunandar, *Pendidikan Dasar Untuk Penguatan Peran Bangsa Dalam Dinamika Global*, R. Siti Zuhro & Zainuddin Maliki (Ed.), *Membangun Negeri Memihaki Bangsa Sendiri*, (Surabaya: Hikmah Press, 2017), hlm. 189-195.

mencerdaskan kehidupan bangsa dan membentuk watak serta keberadaan bangsa yang bermartabat. Mutu bermanfaat bagi dunia pendidikan karena 1) meningkatkan (akuntabilitas) sekolah kepada masyarakat dan atau pemerintah yang telah memberikan semua biaya kepada sekolah, 2) menjamin mutu lulusannya, 3) bekerja lebih professional, dan 4) meningkatkan persaingan yang sehat¹⁷.

Perhatian dunia pendidikan akan kualitas/mutu pendidikan menjadi sesuatu hal yang harus selalu di (perbaharui) *up-grade* menyesuaikan kebutuhan dan tantangan zaman. Oleh karena itu, mutu dan penjaminan mutu dapat dipandang sebagai inovasi dalam pendidikan. Sosialisasi menjadi hal yang penting dalam mendukung keberhasilan implementasi penjaminan mutu pendidikan.

2.4 Kajian Umum Tentang Pelayanan Publik Bidang Pendidikan

Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia.¹⁸ Budiman Rusli dalam L.P. Sinambela, dkk. berpendapat bahwa selama hidupnya, manusia selalu membutuhkan pelayanan. Pelayanan menurutnya sesuai dengan *life cycle theory of leadership* (LCTL) bahwa pada awal kehidupan manusia (bayi) pelayanan secara fisik sangat tinggi, tetapi seiring dengan usia manusia pelayanan dibutuhkan akan semakin menurun.¹⁹

¹⁷ Usman Husaini, *Op.Cit.*, hal. 513-514.

¹⁸ L.P. Sinambela, dkk., *Reformasi Pelayanan Publik Teori, Kebijakan, dan Implementasi*, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2006), hal. 3.

¹⁹ *Ibid.*

Osborne dan Plastrik mencirikan pemerintahan (birokrat) sebagaimana yang diharapkan adalah pemerintahan milik masyarakat,²⁰ yakni pemerintahan yang mengalihkan wewenang kontrol yang dimilikinya kepada masyarakat. Masyarakat diberdayakan sehingga mampu mengontrol pelayanan yang diberikan oleh birokrasi. Dengan adanya kontrol dari masyarakat pelayanan publik akan lebih baik karena mereka akan memiliki komitmen yang lebih baik, lebih peduli, dan lebih kreatif dalam memecahkan masalah.

Pelayanan publik diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.²¹ Selanjutnya menurut Kepmenpan No. 63/KEP/M.PAN/7/2003, pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam Luthfi J. Kurniawan dan Mustafa Lutfi, Lenvine berpendapat bahwa produk pelayanan publik dalam negara demokrasi paling tidak harus memenuhi tiga indikator, yakni: *responsivitas*, *responsibilitas*, dan *akuntabilitas*.²² Lebih lanjut, menurut W. Riawan Tjandra dkk. dalam Luthfi J. Kurniawan dan Mustafa Lutfi, ada tiga level pembahasan dalam kerangka

²⁰ David Osborne & Peter Plastrik, *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, Terjemahan Abdul Rosyid & Ramelan, (Jakarta: PPM, 2004), hlm. 322-323.

²¹ Agung Kurniawan, *Transformasi Pelayanan Publik*, (Yogyakarta: Pustaka, 2005), hlm. 4.

²² Luthfi J. Kurniawan & Mustafa Lutfi, *Op.Cit.*, hlm. 30.

meningkatkan pelayanan publik,²³ pertama kebijakan (peraturan perundang-undangan), apakah kebijakan dalam pemberian pelayanan publik sudah benar-benar ditujukan untuk kepentingan masyarakat; kedua, kelembagaan, apakah lembaga-lembaga yang dibentuk sesuai dengan kebutuhan masyarakat; ketiga, sumber daya manusia, apakah sumber daya manusia yang memberikan pelayanan juga memerlukan kecakapan-kecakapan tertentu²⁴.

Menurut Jazim Hamidi dalam Luthfi J. Kurniawan dan Mustafa Lutfi, pelayanan umum (publik) yang diselenggarakan oleh pemerintah, secara umum dapat dikelompokkan menjadi tiga macam yaitu; pertama, pelayanan primer. Pelayanan primer adalah pelayanan yang 'paling mendasar' atau dapat disebut juga 'pelayanan minimum', seperti: pelayanan kewarganegaraan, pelayanan kesehatan, pelayanan pendidikan, dan pelayanan ekonomi. Kedua, pelayanan sekunder yaitu pelayanan pendukung, namun bersifat kelompok spesifik. Dan ketiga, pelayanan tersier yaitu pelayanan yang berhubungan secara tidak langsung kepada publik²⁵.

Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam pemberian pelayanan, namun yang paling signifikan untuk diterapkan dalam lembaga pemerintah adalah : 1) *function*: kinerja primer yang dituntut; 2) *confirmance*: kepuasan yang didasarkan pada pemenuhan persyaratan yang telah ditetapkan; 3) *reliability*: kepercayaan terhadap jasa dalam kaitannya dengan waktu; 4) *serviceability*: kemampuan untuk melakukan perbaikan apabila terjadi kekeliruan; dan 5) adanya *assurance* yang mencakup pengetahuan,

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

kemampuan, kesopanan, dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki para staf, bebas dari bahaya, risiko atau keragu-raguan²⁶.

Juniarso Ridwan menyatakan ada beberapa hal terpenting dalam upaya mendukung peningkatan pelayanan publik, diantaranya: 1) Faktor Hukum; 2) Faktor Aparatur; 3) Faktor Sarana; 4) Faktor Masyarakat; dan 5) Faktor Kebudayaan²⁷. Melihat dari sistem sosial budaya, negara Indonesia sendiri memiliki masyarakat yang majemuk dengan berbagai karakteristik.

Faktor kebudayaan dalam terciptanya penyelenggaraan pelayanan yang baik pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi abstrak mengenai apa yang baik, layak dan buruk.

Pelayanan publik bidang pendidikan saat ini memasuki era desentralistik dan otonomi pendidikan. Dimana dalam otonomi pengelolaan pendidikan berada di tingkat satuan pendidikan. Maka, peran lembaga pemerintah adalah memberi pelayanan dan dukungan kepada satuan pendidikan agar proses pendidikan berjalan secara efektif dan efisien. Dimana, dalam era ini peran pemerintah bergeser dari “regulator” menjadi “fasilitator”. Keterlibatan pemerintah dalam penyelenggaraan pendidikan ini hanya mencakup dua aspek, yaitu mutu dan pemerataan.²⁸ Perubahan peran pemerintah ini, hierarki pengambilan keputusan dan kebijakan pengelolaan berada di tingkat satuan pendidikan.

²⁶ Fandy T, *Total Quality Service*, (Yogyakarta: Penerbit Andi, 1997), hlm. 14.

²⁷ Juniarso Ridwan, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, (Bandung: Nuansa, 2009), hlm. 22-24.

²⁸ Luthfi J. Kurniawan & Mustafa Lutfi, *Op.Cit.*, hlm. 104.

Pelayanan publik di bidang pendidikan mengalami masalah yang membuat tujuan pemerataan dan peningkatan mutu pendidikan tidak berjalan dengan baik yaitu 1) akuntabilitas satuan pendidikan dalam penyelenggaraan pendidikan kepada masyarakat masih sangat rendah.; 2) penggunaan sumber daya tidak optimal dikarenakan rendahnya anggaran pendidikan dan pengelolaan anggaran yang terpusat; 3) partisipasi masyarakat masih rendah dikarenakan strategi pemerintah dalam pembangunan pendidikan selama ini belum mampu menggali potensi dari partisipasi aktif dari masyarakat terhadap pembangunan pendidikan; 4) sekolah tidak mampu mengikuti perubahan yang terjadi di lingkungannya.²⁹ Tidak hanya sampai disitu saja, dalam pelayanan publik di bidang pendidikan rentan sekali menciptakan penyalahgunaan kekuasaan seperti praktek Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dalam setiap jenjang penyelenggaraan sampai pada tingkat satuan pendidikan.

Lebih lanjut, masalah-masalah yang terjadi dalam pelayanan publik di bidang pendidikan yang lebih menarik adalah kesimpulan bersama antara *Regional Education Development and Improvement Project* melalui laporan pertama tahun 1999, *Japan International Cooperation Agency (JICA)*, Badan Penelitian dan Pengembangan (BALITBANG) Depdiknas, *International Development Center of Japan (IDCJ)* menyatakan ada delapan masalah yang menjadi tugas Depdiknas, yaitu: (1) demokratisasi pendidikan; kesempatan yang sama dalam mengakses pendidikan masih belum sepenuhnya tercapai, (2) rendahnya relevansi pendidikan, (3) rendahnya akuntabilitas, (4) rendahnya profesionalisme dalam praktik pendidikan dan manajemen, (5)

²⁹*Ibid.*, hlm. 105-107.

kurang efisien dan efektivitas dalam alokasi anggaran dan manajemen, (6) adanya keseragaman, (7) desentralisasi manajemen pendidikan belum tercapai, dan (8) debirokratisasi manajemen pendidikan belum terlaksana.³⁰

Di luar permasalahan di atas, pendidikan di Indonesia juga menghadapi fenomena munculnya berbagai perilaku negatif dari siswa yang tidak sesuai dengan nilai budaya bangsa. Belakangan ini terdapat kecenderungan meningkatnya penyalahgunaan narkoba, seks bebas, radikalisme, kenakalan remaja dan siswa, *bullying* dan perilaku menyimpang lainnya dalam dunia pendidikan. Belum lagi adanya kesan bahwa jiwa nasionalisme dan kebangsaan siswa saat ini mengalami degradasi dibandingkan dengan generasi muda sebelumnya.³¹

2.5 Kajian Umum Tentang Harmonisasi Hukum

Secara maknawi seringkali kata “harmonisasi” ditafsir dan bahkan cenderung disamakan dengan kata “sinkronisasi”. Sinkronisasi berasal dari kata bahasa Inggris *synchronization*, berdasarkan Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Departemen (sekarang Kementerian) Pendidikan dan Kebudayaan serta senada dengan Peter Salim kata sinkron mempunyai dua makna yaitu terjadi (berlaku) pada waktu yang sama atau serentak, dan makna yang kedua adalah sejalan (dengan) sejajar, sesuai, selaras.³² Dalam Kamus Bahasa Indonesia yang dikutip oleh Luthfi J. Kurniawan dan Mustafa Lutfi, kata sinkron bermakna: berbarengan, serempak, serentak, simultan,

³⁰ Syafaruddin, *Kepemimpinan Pendidikan: Akuntabilitas Pimpinan Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah*, (Jakarta: Quantum Teaching, 2010), hlm. 5-6.

³¹ Arismunandar, *Op. Cit.*, (Surabaya: Hikmah Press, 2017), hlm. 186.

³² Fifik Firyani, *Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan di Bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam: Kajian Tentang Pengaturan Hak-hak Masyarakat Adat Atas Sumber Daya Alam*. Tesis, PPS FH Universitas Brawijaya, 2008.

bertemu, cocok, klop dan sesuai. Sedangkan harmonisasi memiliki makna: pengharmonisan; upaya mencari keselarasan.³³

Dalam perspektif sejarah istilah harmonisasi hukum telah muncul di Jerman pada Tahun 1902. Harmonisasi hukum dikembangkan dalam ilmu hukum yang digunakan untuk menunjukkan bahwa dalam dunia hukum, kebijakan pemerintah dan hubungan di antara keduanya terdapat keanekaragaman yang dapat mengakibatkan disharmoni. Rudolf Stammler mengemukakan “*a just aims at harmonizing individual purpose with that of society*”. Yakni suatu konsep fungsi hukum adalah harmonisasi berbagai maksud, tujuan dan kepentingan antara individu dengan individu dan antara individu dengan masyarakat. Sedangkan LM Gandhi memaknai harmonisasi dalam hukum adalah mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan dan kesebandingan, kegunaan dan kejelasan hukum tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum.³⁴

Harmonisasi merupakan perwujudan negara hukum yang baik. Dalam sistem hukum nasional sendiri hierarkis tatanan norma berpuncak pada konstitusi. Artinya, dalam sebuah negara hukum harus dipegang teguh prinsip supremasi konstitusi. Konstitusi harus diimplementasikan secara konsisten dalam peraturan perundang-undangan untuk mengatur penyelenggaraan negara dan kehidupan masyarakat secara luas.³⁵

³³ Luthfi J. Kurniawan & Mustafa Lutfi, *Op.Cit.*, hlm. 113.

³⁴ Kusnu Goesniadhie S, *Harmonisasi Sistem Hukum, mewujudkan Tata Pemerintahan yang baik*, (Malang: A3 dan Nasa Media, 2010), hlm. 2.

³⁵ *Ibid.*, hlm. 115.

Konstitusi sebagai dasar hukum tertinggi dalam suatu negara haruslah menjadi nafas dan semangat bagi peraturan perundang-undangan yang ada dibawahnya. Pertauran yang secara hierarkis berjalan dan tidak saling bertentangan adalah suatu keharusan agar tidak terjadi tumpang tindih pengaturan sehingga proses menjalankan pemerintahan berdasarkan hukum bisa berjalan dengan efektif. Adanya pertentangan yang terjadi pada pengaturan sanksi terhadap dewan pendidikan dan komite sekolah merupakan wujud ketidak harmonisan antar peraturan perundang-undangan.

Dalam praktik harmonisasi peraturan perundang-undangan hanya berada pada tataran ide semata, dan tidak ada penerapan dalam hubungan negara dan masyarakat. Peraturan perundang-undangan hanya berfungsi sebagai pawang yang memaksa peraturan yang ada dibawahnya untuk memenuhi kaidah normatifnya. Dalam hal ini negara hukum tercapai sudah, namun kebutuhan substansial lebih dari itu. Nyatanya dalam hal demikian seperti adagium jauh panggang dari api.

Jika dipahami terkait *grand design* dan hukum nasional yang digagas oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional. Tampak bahwa prinsip harmonisasi hukum adalah mengabdikan pada kepentingan masyarakat dan bangsa dan menjadi pilar demokrasi bagi terwujudnya kesejahteraan masyarakatnya. Oleh karena itu produk hukum yang dihasilkan adalah hukum yang konsisten dengan falsafah Negara, mengalir dari landasan konstitusi UUD NRI Tahun 1945 dan secara sosiologis menjadi sarana untuk tercapainya keadilan dan

kesejahteraan masyarakat.³⁶ Kemudian, dalam pandangan Ahmad R. Ramli, yang menjadi persoalan mendasar, terkait *grand design* pembangunan sistem hukum nasional, adalah bagaimana membuat struktur sistem hukum (*legal system*) yang kondusif bagi keragaman sub-sistem, keberagaman substansi, pengembangan bidang-bidang hukum yang dibutuhkan masyarakat, juga kondusif bagi terciptanya kesadaran hukum masyarakat dan kebebasan untuk melaksanakan hak-hak dan kewajiban-kewajiban sesuai dengan aturan yang berlaku. Tegasnya, harus ada kebijakan hukum (*legal policy*) yang jelas untuk menciptakan kondisi di atas.³⁷

2.6 Kajian Umum Tentang Sanksi Dalam Hukum Administrasi Negara

Sanksi dalam Hukum Administrasi Negara yaitu alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang dapat digunakan oleh pemerintah sebagai reaksi atas ketidak patuhan terhadap kewajiban yang terdapat dalam norma Hukum Administrasi Negara. Berdasarkan definisi ini maka unsur-unsur sanksi dalam Hukum Administrasi Negara yaitu, alat kekuasaan, bersifat hukum publik, digunakan oleh pemerintah, dan sebagai reaksi atas ketidakpatuhan.

Menurut teori Berge, seperti yang dikutip Philipus M. Hadjon, menyatakan bahwa instrumen penegakan Hukum Administrasi Negara meliputi pengawasan dan penerapan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.³⁸ Menurut P de Haan, penggunaan administrasi merupakan penerapan kewenangan

³⁶ Ahmad M. Ramli, "*Reformasi Bidang Hukum: Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*", makalah dalam pembukaan konferensi Mahasiswa Hukum Nasional yang diselenggarakan di Universitas Indonesia, Maret, 2008, hlm. 2-4.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Philipus M. Hadjon, dkk, *op. cit.*, hlm. 245.

pemerintahan, dimana kewenangan ini berasal dari aturan hukum tertulis dan tidak tertulis.

Ditinjau dari segi sasarannya, dalam hukum administrasi dikenal dua jenis sanksi yaitu sanksi *reparatoir* dan sanksi *punitif*. Sanksi *reparatoir* artinya sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas pelanggaran norma, yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi semula sebelum atau menempatkan pada situasi yang sesuai dengan hukum. Dengan kata lain, mengembalikan pada keadaan semula sebelum terjadinya pelanggaran, misalnya paksaan pemerintah (*bestuursdwang*), dan pengenaan uang paksa (*dwangsom*). Sedangkan sanksi *punitif* adalah sanksi yang ditujukan untuk memberikan hukuman pada seseorang, misalnya adalah denda administratif.

39

Selain dua jenis sanksi tersebut, ada sanksi lain yang oleh J.B.J.M ten Berge disebut sanksi regresif, yaitu sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap ketentuan yang terdapat pada ketetapan yang diterbitkan. Sanksi ini ditujukan pada keadaan hukum semula, sebelum diterbitkannya ketetapan. Seperti penarikan, perubahan, dan penundaan suatu ketetapan.

Penerapan sanksi secara bersama-sama antara Hukum Administrasi dengan hukum lainnya dapat terjadi, yakni kumulasi internal dan kumulasi eksternal. Kumulasi eksternal merupakan penerapan sanksi administrasi secara bersama-sama dengan sanksi lain, seperti sanksi pidana atau sanksi perdata. Sedangkan kumulasi internal merupakan penerapan dua atau lebih

³⁹ Y. Sri Pudyatmoko, *Perizinan, Problem dan Upaya Pembinaan*, (Jakarta: Grasindo, 2009), hlm.111.

sanksi administrasi secara bersama-sama, misalnya penghentian pelayanan administrasi dan/ atau pencabutan izin dan/ atau pengenaan denda.

kehidupan masyarakat masa kini di mana segala bentuk usaha besar dan kecil bertambah memainkan peranan yang penting di dalam kehidupan masyarakat, maka sanksi administratif semakin memainkan peranan yang penting. Pada umumnya macam-macam dan jenis sanksi hukum administrasi dicantumkan dan ditentukan secara tegas dalam perundang-undangan bidang administrasi tertentu.

Secara umum dikenal beberapa macam-macam sanksi dalam hukum administrasi, yaitu:⁴⁰

a. *Besturssdwang* atau paksaan pemerintah

Dapat diuraikan sebagai tindakan-tindakan yang nyata dari penguasa guna mengakhiri suatu keadaan yang dilarang oleh suatu kaidah hukum administrasi.

b. Penarikan kembali Keputusan yang menguntungkan

Keputusan yang menguntungkan (*begünstigende beschikking*) artinya keputusan itu memberikan hak-hak atau memberikan kemungkinan untuk memperoleh sesuatu melalui keputusan atau bilamana keputusan itu memberikan keringanan beban yang ada atau mungkin ada.⁴¹

c. *Dwangsom* atau Pengenaan Uang Paksa

Dalam hukum administrasi, pengenaan uang paksa ini dapat dikenakan kepada seseorang atau warga Negara yang tidak mematuhi atau melanggar

⁴⁰ Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, Hlm. 102.

⁴¹ Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan Dan Peradilan Administras*, (Bandung: Alumni, 1985), hlm. 29-30.

ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai alternatif dari tindakan paksaan pemerintah.

d. Pengenaan Denda Administratif

Denda Administratif (*bestuurslijke boetes*) contohnya dapat dilihat pada benda fiskal yang ditarik oleh inspektur pajak dengan cara meninggikan pembayaran dari ketentuan semula sebagai akibat dari kesalahannya.



BAB III PEMBAHASAN

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan, maka uraian hasil penelitian ini akan penulis rumuskan menjadi dua bagian. Pembahasan hasil penelitian ini dimaksudkan untuk menjawab permasalahan hukum yang telah dimunculkan dalam latar belakang. Bagian pertama akan menjelaskan tentang *ratio legis* dari PP No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan secara khusus berkaitan dengan pengaturan sanksi administrasi. Bagian yang kedua akan menguraikan tentang kewenangan, larangan dan sanksi administrasi bagi dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah kemudian mencoba merumuskan bagaimana formulasi yang tepat terhadap sanksi bagi dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah apabila melakukan pelanggaran terhadap kewenangan dan larangan yang telah ditentukan.

3.1 *Ratio Legis* Pengaturan Sanksi Administrasi Bagi Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah/Madrasah berdasarkan PP No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Dan Penyelenggaraan Pendidikan

Pembentukan hukum akan mengikuti struktur sosial politik dari masing-masing negara. Bagi negara yang menganut konfigurasi politik otoriter, maka pembentukan hukumnya akan memperlihatkan ciri yang otoritarian pula. Apabila proses pembentukan hukum (legislasi) ditempatkan dalam konteks struktur sosial politik dari negara demokrasi, niscaya

didalamnya akan terjadi kompromi dari konflik-konflik nilai dan kepentingan yang berbeda-beda dalam masyarakat.¹

Menurut satjipto rahardjo², proses pembentukan hukum (legislasi) merupakan proses yang relatif sangat penting sebagaimana relatif pentingnya melihat proses implementasi dan enforcement dari hukum itu sendiri. Proses-proses yang terjadi dalam pembentukan hukum bagaimanapun juga akan ikut mempengaruhi proses implementasi dan penegakan hukumnya. Kekeliruan dalam proses pembentukan hukum bisa berakibat fatal, sebab dari proses pembentukan hukum yang keliru tersebut bisa melahirkan produk hukum yang bersifat kriminogen dalam pergaulan bersama masyarakat.

Proses pembentukan peraturan perundang-undangan paling tidak haruslah menghindari beberapa hal yakni: Arti ganda, kekaburan, Terlalu luas, ketidaktepatan ungkapan.³ Disamping proses pembentukan peraturan perundang-undangan, suatu peraturan yang baik juga harus didukung oleh penegakan hukum yang baik pula. Menurut Soerjono Soekanto, Ketergantungan pada kaitan yang serasi dari paling tidak empat faktor, yaitu: baik buruknya hukum yang berlaku; Baik buruknya mentalitas penegak hukum; fasilitas penunjang yang cukup; taraf kesadarna dan kepatuhan hukum dari masyarakat.⁴

¹ Anis Ibrahim, *Legislasi dan demokrasi. Interaksi dan konfigurasi politik Hukum Dalam Pembentukan Hukum di Daerah*, (Malang: In Trans Publising, 2008), Hlm. 104.

² Satjipto Rahardjo, *Sisi-sisi Lain Hukum di Indonesia*, (Jakarta. Buku Kompas, 2003) Hlm. 146.

³ A. Hamid Attamimi, *Peran Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, Disertasi FH UI, Jakarta 1990. Hlm. 325

⁴ Soerjono Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum*. UI Pers,

3.1.1 Tujuan Penerapan Sanksi Administrasi Bagi Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah/Madrasah

Philipus M Hadjon⁵ mengemukakan bahwa wewenang menerapkan sanksi administrasi sebagai suatu konsep hukum publik terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen, yaitu:

- a. komponen pengaruh; bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum,
- b. komponen dasar hukum; bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya, dan
- c. komponen konformitas hukum; mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Komponen pengaruh mengandung kekuatan yang menyebabkan pihak lain untuk melakukan suatu tindakan. Miriam Budiardjo⁶ mengemukakan bahwa: Pengaruh merupakan kemampuan seseorang atau sekelompok manusia untuk mempengaruhi tingkah lakunya seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu menjadi sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang yang mempunyai kekuasaan itu. Pengaruh merupakan bentuk lunak dari kekuasaan, sedangkan kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam

⁵ Philipus M Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1994), hlm. 246.

⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm 296.

arti bahwa ada satu pihak yang memerintah dan ada pihak yang diperintah.

Berdasarkan pengertian ini dapat terjadi, kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum dan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yaitu wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum yang berlaku dalam masyarakat.

Sistem hukum ini dipahami sebagai kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat, dan bahkan yang diperkuat oleh negara⁷.

Kekuasaan mempunyai makna yang sama dengan wewenang, karena kekuasaan yang dimiliki oleh organ pemerintahan adalah kekuasaan formal. Dalam hukum administrasi penyerahan kekuasaan didasarkan pada peraturan perundang-undangan baik yang bersumber dari atribusi maupun delegasi. Kekuasaan yang bersumber dari atribusi misalnya kekuasaan Presiden seperti diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, bahwa Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD. Sedangkan kekuasaan yang bersumber dari delegasi misalnya penyerahan kewenangan pemerintah pusat kepada daerah.

Menyangkut dengan komponen dasar hukum sebagai salah satu komponen wewenang sanksi administrasi dapat dilihat dari dua aspek.

Aspek pertama memberikan keabsahan bagi tindakan yang dilakukan

⁷A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral, Dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, (Kanisius: Yogyakarta, 1990), hlm. 52.

oleh Pemegang kewenangan (dalam hal ini dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah) yang sekaligus memberikan perlindungan hukum jika terjadi gugatan yang dilakukan oleh warga masyarakat serta menjaga agar kewenangan yang diberikan tidak disalahgunakan atau melampaui wewenang yang telah ditentukan. Pada aspek lain, melalui dasar hukum ini dilakukan pembatasan terhadap wewenang yang dimiliki oleh dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah.

Dasar hukum sebagai pembatasan terhadap penggunaan wewenang sanksi administrasi perlu ditentukan dengan tegas, sehingga wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya.

Elemen dipaksakan oleh organ pemerintahan tersirat pada kalimat “Paksaan” yang dilakukan oleh pemerintah untuk menegakkan hukum dengan undang-undang ini disebut paksaan penegakan hukum atau paksaan pemeliharaan umum. Dengan demikian yang melakukan paksaan adalah Pemerintah Daerah sebagai organ pemerintahan. Elemen ini juga tersirat pada ketentuan yang menyatakan bahwa paksaan itu harus didahului oleh suatu perintah tertulis oleh penguasa eksekutif kepada pelanggar, dan penguasa eksekutif ini merupakan organ pemerintahan. Elemen tidak didahului oleh putusan pengadilan tersirat pada kalimat “apabila pelanggar tidak mengindahkannya, diambil suatu tindakan paksaan” berarti tindakan paksa ini dapat dilakukan secara langsung tanpa adanya putusan pengadilan terlebih dahulu.

Komponen komformitas hukum mengandung makna adanya standar umum dan standar khusus. Standar umum meliputi setiap jenis wewenang yang dimiliki oleh dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah dalam menyelenggarakan pengawasan jalannya aktivitas pendidikan. Penggunaan wewenang sanksi administrasi merupakan standar khusus, karena berhubungan dengan wewenang pemerintahan tertentu, yakni melakukan tindakan-tindakan nyata dalam rangka menegakkan peraturan perundang-undangan. Berkaitan dengan standar khusus ini, maka sanksi administrasi mempunyai karakter khusus, seperti penerapannya dapat dilakukan secara langsung oleh pemerintah tanpa menunggu adanya putusan pengadilan terlebih dulu.

Menegakkan sanksi administrasi melalui penerapan sanksi administrasi tidak melalui proses peradilan, karena penerapan sanksi ini merupakan wewenang eksekutif sebagai organ pemerintahan. Seperti telah diketahui bahwa organ pemerintahan merupakan suatu badan hukum yang diadakan berdasarkan hukum publik, atau suatu badan pemerintahan lain yang mempunyai kekuasaan publik. Pemerintah Daerah merupakan organ pemerintahan karena diadakan berdasarkan hukum publik dan eksistensinya untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang didasarkan pada hukum publik.

Menurut P. Nicolai dan kawan-kawan seperti yang dikutip oleh Ridwan HR, sarana penegakan Hukum Administrasi Negara berisi “pengawasan bahwa organ pemerintahan dapat melaksanakan ketaatan

pada atau berdasarkan undang-undang yang ditetapkan secara tertulis dan pengawasan terhadap keputusan yang meletakkan kewajiban kepada individu, dan penerapan kewenangan sanksi pemerintahan.⁸

Sarana penegakan hukum itu disamping pengawasan adalah sanksi. Sanksi merupakan bagian penting dalam setiap peraturan perundang-undangan, bahkan J.B.J.M. ten Berge menyebutkan bahwa sanksi merupakan inti dari penegakan Hukum Administrasi Negara.

Menurut Philipus M. Hadjon, pada umumnya tidak ada gunanya memasukkan kewajiban-kewajiban dan larangan-larangan bagi para warga di dalam peraturan perundang-undangan tata usaha negara, manakala aturan-aturan tingkah laku itu tidak dapat diusahakan oleh tata usaha negara.⁹ Dalam Hukum Administrasi negara, penggunaan sanksi administrasi merupakan penerapan kewenangan pemerintahan, di mana kewenangan ini berasal dari aturan Hukum Administrasi Negara tertulis dan tidak tertulis.

Sanksi (*sanctio*, Latin, *sanctie*) adalah ancaman hukuman, merupakan satu alat pemaksa guna ditaatinya suatu kaidah, Undang-Undang, norma-norma hukum. Penegakan hukum pidana menghendaki sanksi hukum, yaitu sanksi yang terdiri atas derita khusus yang dipaksakan kepada si bersalah: derita kehilangan nyawa (hukuman mati), derita kehilangan kebebasan (hukuman penjara dan kurungan), derita kehilangan sebagian kekayaan (hukuman denda dan perampasan) dan derita kehilangan kehormatan (pengumuman

⁸ P. Nicolai, et. al., *Bestuursrecht*, dalam Ridwan HR, *op. cit.*, hlm. 296.

⁹ Philipus M. Hadjon, dkk, *op. cit.*, hlm. 245.

keputusan hakim. Penegakan hukum perdata menghendaki sanksi juga yang terdiri atas derita dihadapkan dimuka pengadilan dan derita kehilangan sebagian kekayaannya guna memulihkan atau mengganti kerugian akibat pelanggaran yang dilakukannya. Sanksi sebagai alat penegak hukum bisa juga terdiri atas kebatalan perbuatan yang merupakan pelanggaran hukum. Baik batal demi hukum (*van rechtwege*) maupun batal setelah ini dinyatakan oleh hakim.

Pada umumnya, memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menetapkan norma-norma Hukum Administrasi Negara tertentu, diiringi pula dengan memberikan kewenangan untuk menegakkan norma-norma itu melalui penerapan sanksi bagi mereka yang melanggar norma-norma Hukum Administrasi Negara. Ketika aparat pemerintah melalaikan kewajiban yang timbul dalam hubungan hukum administrasi, maka pihak lawan (yaitu pemerintah) dapat mengenakan sanksi tanpa perantara hakim.¹⁰

Perkataan 'tanpa perantara hakim' tersebut perlu digaris bawahi, dalam arti bahwa penerapan sanksi administrasi itu pada dasarnya tanpa perantara hakim, namun dalam beberapa hal ada pula sanksi administrasi yang harus melalui proses peradilan. Oleh karena itu, yang termasuk sanksi administrasi itu tidak hanya sanksi yang diterapkan oleh pemerintah sendiri, tetapi juga yang dibebankan oleh hakim administrasi atau instansi banding administrasi.¹¹

¹⁰ Ridwan HR, *op. cit.*, hlm. 298-299.

¹¹ *Ibid.*, Hlm 300.

Sanksi dalam Hukum Administrasi Negara yaitu alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang dapat digunakan oleh pemerintah sebagai reaksi atas ketidak patuhan terhadap kewajiban yang terdapat dalam norma Hukum Administrasi Negara. Berdasarkan definisi ini maka unsur-unsur sanksi dalam Hukum Administrasi Negara yaitu, alat kekuasaan, bersifat hukum publik, digunakan oleh pemerintah, dan sebagai reaksi atas ketidakpatuhan.

3.1.2 Jenis Sanksi Dalam Hukum Administrasi Negara dan Penerapannya Bagi Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah/Madrasah

Syarat-syarat agar hukum administrasi dapat dijalankan dengan baik maka diperlukan pengawasan dan penerapan kewenangan sanksi oleh pemerintah. Menurut teori Berge, seperti yang dikutip Philipus M. Hadjon, menyatakan bahwa instrumen penegakan Hukum Administrasi Negara meliputi pengawasan dan penerapan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.¹² Menurut P de Haan, penggunaan administrasi merupakan penerapan kewenangan pemerintahan, dimana kewenangan ini berasal dari aturan hukum tertulis dan tidak tertulis.

Penerapan sanksi terhadap dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah adalah bertujuan untuk tertibnya pelaksanaan kewenangan yang diberikan kepada dewan pendidikan dan komite

¹² Philipus M. Hadjon, dkk, *op. cit.*, hlm. 245.

sekolah/madrasah. Sebagai institusi pemerintah yang berwenang melakukan pengawasan terhadap pendidikan di tiap tingkatan dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah memiliki kewenangan yang cukup sentral dan rentan untuk terjadi penyalahgunaan wewenang.

Terbukti dalam beberapa kasus yang terjadi seringkali justru dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah sebagai lembaga pengawas justru melampaui kewenangannya dan melakukan tindakan-tindakan yang seharusnya menjadi larangan. Sehingga tepat kiranya tujuan penerapan sanksi diberlakukan seara tegas terhadap institusi tersebut.

Apabila ditinjau dari segi sasarannya yakni dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah, dalam hukum administrasi dikenal dua jenis sanksi yaitu sanksi *reparatoir* dan sanksi *punitif*. Sanksi *reparatoir* artinya sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas pelanggaran norma, yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi semula sebelum atau menempatkan pada situasi yang sesuai dengan hukum. Dengan kata lain, mengembalikan pada keadaan semula sebelum terjadinya pelanggaran, misalnya paksaan pemerintah (*bestuursdwang*), dan pengenaan uang paksa (*dwangsom*). Sedangkan

sanksi *punitif* adalah sanksi yang ditujukan untuk memberikan hukuman pada seseorang, misalnya adalah denda administratif¹³.

Selain dua jenis sanksi tersebut, ada sanksi lain yang oleh J.B.J.M ten Berge disebut sanksi regresif, yaitu sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap ketentuan yang terdapat

¹³ Y. Sri Pudyatmoko, *Perizinan, Problem dan Upaya Pembinaan*, (Jakarta: Grasindo, 2009), hlm.11.

pada ketetapan yang diterbitkan. Sanksi ini ditujukan pada keadaan hukum semula, sebelum diterbitkannya ketetapan. Seperti penarikan, perubahan, dan penundaan suatu ketetapan.

Penerapan sanksi secara bersama-sama antara Hukum Administrasi dengan hukum lainnya dapat terjadi, yakni kumulasi internal dan kumulasi eksternal. Kumulasi eksternal merupakan penerapan sanksi administrasi secara bersama-sama dengan sanksi lain, seperti sanksi pidana atau sanksi perdata. Sedangkan kumulasi internal merupakan penerapan dua atau lebih sanksi administrasi secara bersama-sama, misalnya penghentian pelayanan administrasi dan/ atau pencabutan izin dan/ atau pengenaan denda. Dalam hal pemberian sanksi terhadap dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah tindakan pemberian sanksi sangat mungkin terjadi secara bersama-sama jika melihat dari kewenangan yang dijalankan. Kumulasi eksternal seperti yang dijelaskan diatas dapat terjadi jika tindakan penyalahgunaan wewenang ini akhirnya merugikan pihak peserta didik ataupun orangtua. Sebut saja jika melihat beberapa contoh kasus yang telah dipaparkan, tindakan penyalahgunaan bahkan mengarah ke pungutan liar sehingga hal ini dapat disertai hukuman pidana.

Secara umum dikenal beberapa macam sanksi dalam hukum administrasi. Dari beberapa jenis sanksi ini kemudian dapat dilihat jenis sanksi yang dapat diberikan terhadap tindakan dewan pendidikan

dan komite sekolah/madrasah. Adapun jenis sanksi administrasi yaitu:

a. *Bestuursdwang* atau paksaan pemerintah

Dapat diuraikan sebagai tindakan-tindakan yang nyata dari penguasa guna mengakhiri suatu keadaan yang dilarang oleh suatu kaidah hukum administrasi. Berdasarkan Undang-Undang Hukum

Administrasi Belanda:

“Onder bestuursdwang wordt verstaan, het feitelijk handelen door of vanwege een bestuursorgaan wegnemen, ontruiment, beletten, in de voreige toestand herstellen of verrichten van hetgeen in strijd met bij of krachtens wettelijke voorschriften gestelde verplichtingen is of wordt gedaan, gehouden of nagelaten”

(paksaan pemerintahan adalah tindakan nyata yang dilakukan oleh organ pemerintah atau atas nama pemerintah untuk memindahkan, mengosongkan, menghalang-halangi, memperbaiki keadaan semula apa yang telah dilakukan atau sedang dilakukan yang bertentangan dengan kewajiban-kewajiban yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan).

Berkenaan dengan paksaan pemerintah adalah kewenangan paling penting yang dapat dijalankan oleh pemerintah untuk menegakkan Hukum Administrasi Negara materiil. Kewenangan paksaan pemerintah dapat diuraikan dengan sebagai kewenangan organ pemerintahan untuk melakukan tindakan nyata mengakhiri

situasi yang bertentangan dengan norma hukum Administrasi

Negara. Paksaan pemerintahan dilihat sebagai suatu bentuk

eksekusi nyata, dalam arti langsung dilaksanakan tanpa perantara

hakim (*parate executie*), dan biaya yang berkenaan dengan paksaan

pemerintah ini dibebankan kepada pihak pelanggar. Istilah yang

dulu berlaku bagi *bestuursdwang* adalah *Politiedwang*, maknanya

sama, pilihan digunakannya *bestuursdwang* adalah untuk mengakhiri kesalah pahaman yang dapat ditimbulkan oleh kata “*politie*” dalam penyebutan *politiedwang* (paksaan polisi). Polisi sama sekali tidak terlibat dalam pelaksanaan *politiedwang*. Hal demikian terjadi, jika diperkirakan adanya perlawanan fisik atau terdapat alasan lain yang memerlukan bantuan Polisi.¹⁴

Kewenangan pemerintah untuk menggunakan *bestuursdwang* merupakan kewenangan yang bersifat bebas (*vrije bevoegheid*). Kebebasan pemerintah untuk menggunakan wewenang paksaan pemerintah ini dibatasi dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*alegemeen beginselen van behoorlijk bestuur*).

b. Penarikan kembali Keputusan yang menguntungkan

Keputusan yang menguntungkan (*begunstigende beschikking*) artinya keputusan itu memberikan hak-hak atau memberikan kemungkinan untuk memperoleh sesuatu melalui keputusan atau bilamana keputusan itu memberikan keringanan beban yang ada atau mungkin ada.¹⁵ Terdapat dua hal suatu keputusan menguntungkan dapat ditarik kembali sebagai sanksi:

1) Yang berkepentingan tidak mematuhi pembatasan-pembatasan, syarat-syarat atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang dikaitkan pada izin, subsidi, atau pembayaran.

¹⁴ Jimmi Mohammad Ibrahim dalam Joko Widodo, *Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, (Surabaya: Insan Cendekia, 2001), hlm. 38.

¹⁵ Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan Dan Peradilan Administras*, (Bandung: Alumni, 1985), hlm. 29-30.

2) Yang berkepentingan pada waktu mengajukan permohonan untuk mendapat izin, subsidi, atau pembayaran telah telah memberikan data yang sedemikian tidak benar atau tidak lengkap, hingga apabila diberikan secara benar atau lengkap maka keputusan akan berlainan.

Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan berarti meniadakan hak-hak yang terdapat dalam keputusan itu oleh organ pemerintahan. Sanksi ini termasuk sanksi yang berlaku ke belakang (*regressieve sancties*) yaitu sanksi yang mengembalikan pada situasi sebelum keputusan itu dibuat.¹⁶ Dengan kata lain hak dan kewajiban yang timbul setelah terbitnya keputusan tersebut menjadi dihapus atau tidak ada sebagaimana sebelum terbitnya keputusan itu.

Penarikan kembali keputusan ini menimbulkan persoalan yuridis sebab di dalam Hukum Administrasi Negara terdapat asas *het vermoeden van rechtmatigheid* atau *presumptio iustae causa*, yaitu bahwa pada dasarnya setiap keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat atau Badan Tata Usaha Negara dianggap benar menurut hukum, oleh karena itu keputusan yang sudah dikeluarkan itu pada dasarnya tidak untuk dicabut kembali, sampai hakim membuktikan di pengadilan.¹⁷

Meskipun pada dasarnya KTUN tidak dapat ditarik kembali sejalan dengan asas praduga *rechtmatig* dan kepastian hukum,

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013). Hlm. 71.

tidaklah berarti menghilangkan kemungkinan untuk mencabut KTUN tersebut. Kaidah HAN memberikan kemungkinan untuk mencabut KTUN yang menguntungkan sebagai akibat dari kesalahan bagi yang menerima KTUN, sehingga pencabutannya merupakan sanksi baginya. terdapat empat kemungkinan ditarik kembali nya suatu keputusan yaitu¹⁸ :

- 1) Asas kepastian hukum tidak menghalangi penarikan kembali atau perubahan suatu keputusan, bila sesudah sekian waktu dipaksa oleh perubahan keadaan atau pendapat;
- 2) Penarikan kembali atau perubahan juga mungkin bila keputusan yang menguntungkan didasarkan pada kekeliruan, asal saja kekeliruan itu dapat diketahui oleh yang bersangkutan;
- 3) Penarikan kembali atau perubahan dimungkinkan, bila yang berkepentingan dengan memberikan keterangan yang tidak benar atau tidak lengkap, telah ikut menyebabkan terjadinya keputusan yang keliru;
- 4) Penarikan kembali atau perubahan dimungkinkan, bila syarat-syarat atau ketentuan-ketentuan yang dikaitkan pada suatu keputusan yang menguntungkan tidak ditaati.

Disamping itu ada juga pencabutan keputusan yang dilakukan oleh pihak pembuatan keputusan karena kesalahan dari pihak pembuatan keputusan atau pemerintah, artinya keputusan yang dibuat tersebut keliru dan menimbulkan cacat hukum, maka

¹⁸ Sadjjono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, (Yogyakarta: LaksBang Pressindo, 2008). hlm. 19.

keputusan itu dapat dicabut dengan memperhatikan ketentuan Hukum Administrasi Negara, baik itu tertulis maupun berupa asas hukum. Dalam penarikan suatu keputusan (*beschikking*) yang telah dibuat harus diperhatikan asas-asas sebagai berikut :

- 1) Suatu keputusan yang dibuat karena yang berkepentingan menggunakan tipuan, senantiasa dapat ditiadakan *ab ovo* (dari permulaan tidak ada)
- 2) Suatu keputusan yang isinya belum diberitahukan kepada yang bersangkutan, jadi suatu keputusan yang belum menjadi suatu perbuatan yang sungguh-sungguh dalam pergaulan hukum, dapat ditiadakan *ab ovo*.
- 3) Suatu keputusan yang bermanfaat bagi yang di kenainya dan yang diberi kepada yang dikenai itu dengan beberapa syarat tertentu, dapat ditarik kembali pada waktu yang dikenai tersebut tidak memenuhi syarat-syarat yang ditentukan itu.
- 4) Suatu keputusan yang bermanfaat bagi yang dikenainya tidak boleh ditarik kembali setelah sesuatu jangka tertentu sudah lewat, bilamana oleh karena menarik kembali tersebut, suatu keadaan yang layak dibawah kekuasaan keputusan yang bermanfaat itu menjadi keadaan yang tidak layak.
- 5) Oleh karena suatu keputusan yang tidak benar, diadakan suatu keadaan yang tidak layak. Keadaan ini tidak boleh ditiadakan, bilamana menarik kembali keputusan yang bersangkutan membawa kepada yang dikenainya suatu kerugian yang sangat

lebih besar daripada kerugian yang oleh Negara diderita karena keadaan yang tidak layak tersebut.

- 6) Menarik kembali atau mengubah suatu keputusan, harus diadakan menurut acara (formalitas) yang sama sebagai yang ditentukan bagi membuat ketetapan itu (asas *contrarius actus*).

c. *Dwangsom* atau Pengenaan Uang Paksa

Menurut N. E. Algra, "*dwangsom* , *straf of poenaltiet, bedragdat, krachtens beding in een verbintenis, verschulddigd is bij niet-nakoming, niet volledige of niet-tijdige nakoming, c.q. onderscheiden van de vergoeding van kosten, schaden en interessen*" (uang paksa , sebagai hukuman atau denda, jumlahnya berdasarkan syarat dalam perjanjian, yang harus sibayar karena tidak menuanaikan, dalam hal ini berbeda dengan biaya ganti kerugian, kerusakan dan pembayaran bunga).¹⁹

Dalam hukum administrasi, pengenaan uang paksa ini dapat dikenakan kepada seseorang atau warga Negara yang tidak mematuhi atau melanggar ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai alternatif dari tindakan paksaan pemerintah.

Dalam Undang-Undang administrasi belanda disebutkan sebagai berikut yang di terjemahan kedalam bahasa Indonesia yaitu²⁰ :

"organ pemerintah yang berwenang melaksanakan tindakan pemerintah, dapat mengenakan uang paksa sebagai pengganti (dari *bestuursdwang*). Uang paksa tidak dapat dipilih (sebagai

¹⁹ Harifin A.Tumpa, "*Memahami Eksistensi Uang Paksa (Dwangsom) dan Implementasinya di Indonesia*", (Jakarta , Kencana. 2010) hlm. 34.

²⁰ *Ibid.*

pengganti), jika kepentingan yang harus dilindungi pertauran tersebut tidak menghendakinya.”

“organ pemerintah menetapkan uang paksa itu apakah sekali bayar ataupun dicicil berdasarkan waktu (tetentu) ketika perintah itu tidak dijalankan atau (membayar) sejumlah uang ketika pelanggaran itu (terjadi). Organ pemerintah juga menetapkan jumlah maksimal uang paksa. Jumlah uang yang dibayar harus sesuai dengan beratnya kepentingan yang dilanggar dan sesuai dengan tujuan diterapkannya penetapan uang paksa itu.”

“Dalam keputusan untuk penetapan uang paksa yang tujuannya menghilangkan atau mengakhiri pelanggaran, kepada pelanggar diberikan jangka waktu untuk melaksanakan perintah tersebut (dengan) tanpa penyitaan uang paksa.”

Pengenaan uang paksa merupakan alternatif untuk tindakan nyata, yang berarti sebagai sanksi “subsidiare” dan dianggap sebagai sanksi repartoir. Persoalan hukum yang dihadapi dalam pengenaan dwangsom sama dengan pelaksanaan paksaan nyata.

Dalam kaitannya dengan KTUN yang menguntungkan seperti izin, biasanya pemohon izin diisyaratkan untuk memberikan uang jaminan. Jika terjadi pelanggaran atau pelanggaran (pemegang izin) tidak segera mengakhirinya, uang jaminan itu dipotong sebagai *dwangsom*. Uang jaminan ini lebih banyak digunakan ketika pelaksanaan bestuursdwang sulit dilakukan

d. Pengenaan Denda Administratif

Denda Administratif (*bestuurslijke boetes*) contohnya dapat dilihat pada benda fiskal yang ditarik oleh inspektur pajak dengan cara meninggikan pembayaran dari ketentuan semula sebagai akibat dari kesalahannya.

Menurut P. de Haan dkk, berbeda pengenaan uang paksa administrasi yang ditujukan untuk mendapatkan situasi konkret yang sesuai dengan norma, denda administrasi tidak lebih dari sekedar reaksi terhadap pelanggaran norma, yang ditujukan untuk mendapatkan hukuman yang pasti, terutama denda Administrasi yang terdapat dalam hukum pajak. Bagaimanapun juga, organ Administrasi dapat memberikan hukuman tanpa perantara hakim.

Pembuat undang-undang dapat memberikan wewenang kepada organ pemerintah untuk menjatuhkan hukuman yang berupa denda (*geldboete*) terhadap seseorang yang melakukan pelanggaran. Pada umumnya dalam berbagai peraturan perundang-undangan, hukuman yang berupa denda ini telah ditentukan mengenai jumlah yang dapat dikenakan kepada pihak yang melanggar ketentuan perundang-undangan. Di dalam *Algemene Bepalingen van Administratief Recht*, dalam terjemahan Bahasa Indonesia disimpulkan bahwa denda Administrasi hanya dapat diterapkan atas dasar kekuatan wewenang yang diatur dalam undang-undang dalam arti formal.

3.1.3 Analisis Pemberlakuan Sanksi Administrasi Bagi Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah/Madrasah

Keberadaan, fungsi dan tugas dewan pendidikan diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan khususnya dalam pasal 192 ayat (2), (3), (4), dan (5). Ayat (2) menyatakan bahwa “Dewan pendidikan berfungsi dalam peningkatan mutu pelayanan pendidikan dengan memberikan pertimbangan, arahan dan dukungan tenaga, sarana dan prasarana, serta pengawasan pendidikan pada tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota”. Ayat (3) menyatakan “Dewan pendidikan menjalankan fungsinya secara mandiri dan profesional”. Ayat (4) menyatakan bahwa “Dewan pendidikan bertugas menghimpun, menganalisis, dan memberikan rekomendasi kepada Menteri, gubernur, bupati/walikota terhadap keluhan, saran, kritik, dan aspirasi masyarakat terhadap pendidikan”. Sedangkan ayat (5) berbunyi “Dewan pendidikan melaporkan pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (4) kepada masyarakat melalui media cetak, elektronik, laman, pertemuan, dan/atau bentuk lain sejenis sebagai pertanggungjawaban publik”.

Dari butir-butir ayat tersebut jelas bahwa dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah memiliki peran penting dalam upaya memajukan dunia pendidikan di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota. Dewan ini turut memberikan pertimbangan mengenai pelbagai isu pendidikan kepada sejumlah pemangku kepentingan

seperti gubernur, bupati/walikota, Dinas Pendidikan, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Posisi ini menjadikan dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah sebagai mitra strategis dan sejajar bagi Pemda dan sekolah dalam penyelenggaraan pendidikan. dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah sebagai representasi masyarakat sedianya menyuarakan kepentingan dan kebutuhan masyarakat dalam berbagai kebijakan pendidikan yang diambil Pemda dan sekolah. Dalam konteks ini pula dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah memberi pertimbangan dan masukan terhadap peraturan-peraturan yang dirumuskan oleh lembaga eksekutif dan legislatif di daerah. Hubungan kemitraan antara dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah dengan Pemda dan DPRD pada akhirnya melahirkan bentuk kerja sama yang baik. Kebutuhan dan kepentingan masyarakat selaras dengan kebijakan publik tentang pendidikan. Dengan demikian, tujuan pendidikan dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa mudah terwujud karena semua elemen bahu-membahu untuk mencapai cita-cita tersebut. Masyarakat tak akan memandang dirinya sebagai objek pendidikan. Sebaliknya, mereka merasa sebagai subjek pendidikan lantaran kepentingan mereka yang tersalurkan lewat dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah terakomodasi dalam pelbagai kebijakan publik. Dan, yang terpenting, mereka merasa dilibatkan dalam proses pencerdasan anak bangsa.

Melihat pentingnya peran dan fungsi dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah beserta kewenangan yang dimiliki, maka

penting juga untuk peran dan fungsi tersebut dapat dijalankan dengan maksimal sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Adanya kewenangan selalu diikuti oleh adanya tanggungjawab bagi yang menjalankan, termasuk dalam hal ini adanya batasan bagi kewenangan itu sendiri agar dalam penerapannya tidak melampaui apa yang telah digariskan dalam peraturan. Oleh karena itu, terdapat beberapa larangan yang harus dipatuhi oleh dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah agar tidak melampaui kewenangan dan disertai dengan sanksi bagi yang melanggar. Adapun larangan dan sanksi diatur dalam pasal Pasal 198 PP No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan dewan pendidikan dan/atau komite sekolah/ madrasah, baik perseorangan maupun kolektif, dilarang:

- a. menjual buku pelajaran, bahan ajar, perlengkapan bahan ajar, pakaian seragam, atau bahan pakaian seragam di satuan pendidikan;
- b. memungut biaya bimbingan belajar atau les dari peserta didik atau orang tua/walinya di satuan pendidikan;
- c. mencederai integritas evaluasi hasil belajar peserta didik secara langsung atau tidak langsung;
- d. mencederai integritas seleksi penerimaan peserta didik baru secara langsung atau tidak langsung; dan/atau
- e. melaksanakan kegiatan lain yang mencederai integritas satuan pendidikan secara langsung atau tidak langsung.

Pasal 216 mengatur tentang sanksi terhadap pelanggaran pasal berkaitan dengan kewenangan.

(1) Anggota dewan pendidikan atau komite sekolah/madrasah yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 198 dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis oleh Pemerintah atau oleh pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya.

(2) Anggota dewan pendidikan atau komite sekolah/madrasah yang dalam menjalankan tugasnya melampaui fungsi dan tugas dewan pendidikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 192 ayat (2) dan ayat (4) serta fungsi komite sekolah/madrasah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 196 ayat (1) dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis oleh Pemerintah atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya.

Mengacu pada analisis pemberlakuan sanksi bagi dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah penulis berpendapat bahwa sanksi administratif yang ditentukan dalam PP tersebut masih belum efektif. Hal ini dikarenakan pemberian sanksi berupa teguran tertulis seperti yang disebutkan diatas masih bersifat abstrak. Pemberlakuan sanksi tidaklah memiliki jenjang. Sehingga tidak dapat diukur sejauh mana teguran tertulis dapat emberikan dampak terhadap perubahan perilaku bagi seseorang yang dikenakan sanksi tersebut. Teguran tertulis seperti yang disebutkan diatas juga tidak memberikan batasan berapa kali teguran tertulis dapat diberikan dan apa akibat hukum jika tidak mematuhi isi dari teguran tertulis. Ketentuan tersebut masih

abstrak dan tidak memiliki kekuatan untuk menjamin kepatuhan.

Untuk itulah penulis merasa bahwa pengaturan sanksi haruslah direkonstruksi ulang sesuai dengan ketentuan penerapan sanksi administratif.

3.2 Model Rekonstruksi Pengaturan Sanksi Administrasi Bagi Dewan Pendidikan Dan Komite Sekolah/Madrasah Dalam Upaya Peningkatan Mutu Pelayanan Pendidikan

Dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah sebagai wadah peran serta masyarakat dalam dunia pendidikan merupakan salah satu implikasi dari otonomi daerah pada umumnya dan otonomi pendidikan pada khususnya.

Penyelenggaraan pemerintahan pada umumnya dan penyelenggaraan pendidikan pada khususnya harus melibatkan peran serta masyarakat. Itulah sebabnya maka pelaksanaan otonomi daerah dalam bidang pendidikan telah melahirkan pula manajemen berbasis sekolah (MBS) atau *school-based management* (SBM)²¹. Salah satu karakteristik manajemen berbasis sekolah tidak lain adalah pelibatan peran serta orangtua dan masyarakat dalam pengambilan kebijakan, program, dan kegiatan sekolah. Komite Sekolah/Madrasah memiliki landasan teoritis yang cukup kuat. Secara konseptual Bapak Pendidikan Nasional, Ki Hajar Dewantara bahkan telah mengemukakan konsep tripusat pendidikan, yang menegaskan bahwa

²¹ Manajemen Berbasis Sekolah (MBS)/*School Based Management* (SBM) merupakan salah satu pemikiran tentang pengelolaan pendidikan yang memberi keleluasaan pada sekolah untuk mengatur dan melaksanakan berbagai kebijakan secara luas. Selain itu MBS didefinisikan juga sebagai desentralisasi otoritas pengambilan keputusan pada tingkat sekolah yang pada umumnya menyangkut tiga bidang, yaitu anggaran, kurikulum, dan personel. lihat dalam E. Mulyasa, *Manajemen Berbasis Sekolah, Konsep, Strategi dan Implementasi*, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2002), hlm. 11. dan Nurkholis, *Manajemen Berbasis Sekolah*, (Jakarta: PT. Grasindo, 2005), hlm. 7.

keluarga, sekolah dan masyarakat merupakan satu kesatuan sinergis yang bertanggung jawab bukan saja hasil belajar peserta didik tetapi juga proses pendidikan itu sendiri.

Komite Sekolah lahir sebagai amanat UU Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) 2000 – 2004. Amanat rakyat tersebut oleh Departemen Pendidikan Nasional dijabarkan lebih lanjut ke dalam Kepmendiknas 044/U/2002 tentang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah. Kepmendiknas tersebut telah melahirkan Buku Panduan Umum Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah yang digunakan sebagai acuan pembentukan dan pelaksanaan kegiatan operasional Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah.²²

Ketika proses penyusunan UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, substansi Kepmendiknas Nomor 044/U/2002 tentang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah kemudian menjadi salah satu bahan untuk substansi UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Sebagaimana kita ketahui, kelahiran UU Nomor 20 Tahun 2003 merupakan pengganti UU Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang dinilai sudah tidak sepenuhnya sesuai dengan paradigma otonomi daerah dan desentralisasi pemerintahan. Sebagian besar substansi Kepmendiknas Nomor 044/U/ 2002 tentang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah kemudian dimasukkan (*insert*) utamanya ke dalam pasal 56 ayat 1

²² Lebih jauh dapat dilihat dalam Buku Panduan Umum Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah yang dapat diakses dalam http://pakguruonline.pendidikan.net/komitesekolah_bab1.html, http://pakguruonline.pendidikan.net/komitesekolah_bab2.html, http://pakguruonline.pendidikan.net/komitesekolah_bab3.html, dan http://pakguruonline.pendidikan.net/komitesekolah_bab4.html.

sampai dengan ayat 4 dalam UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, sebagai berikut:

- (1) Masyarakat berperan dalam peningkatan mutu pelayanan pendidikan yang meliputi perencanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan melalui dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah.
- (2) Dewan Pendidikan sebagai lembaga mandiri dibentuk dan berperan dalam peningkatan mutu pelayanan pendidikan dengan memberikan pertimbangan, arahan dan dukungan tenaga, sarana dan prasarana, serta pengawasan pendidikan pada tingkat Nasional, Provinsi, dan Kabupaten/Kota yang tidak mempunyai hubungan hirarkis.
- (3) Komite sekolah/madrasah, sebagai lembaga mandiri, dibentuk dan berperan dalam peningkatan mutu pelayanan dengan memberikan pertimbangan, arahan dan dukungan tenaga, sarana dan prasarana, serta pengawasan pendidikan pada tingkat satuan pendidikan.
- (4) Ketentuan mengenai pembentukan dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Ketentuan Pasal 56 ayat 4 tersebut pada saat ini kemudian dirumuskan dalam bentuk Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan. Peraturan Pemerintah tersebut kemudian menjadi acuan operasional yang lebih rinci tentang proses pembentukan dan pelaksanaan organisasi dan manajemen dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah.

Dalam Pasal 192 ayat 2 PP No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan dengan tegas diatur bahwa "Dewan Pendidikan berfungsi dalam peningkatan mutu pelayanan pendidikan dengan memberikan pertimbangan, arahan dan dukungan tenaga, sarana dan prasarana, serta pengawasan pendidikan pada tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota".

Tampak jelas bahwa rumusan Pasal 192 ayat 2 PP No. 17 Tahun 2010 merupakan penjabaran dari Pasal 56 ayat 3 UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang di dalam Panduan Umum Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah disebutkan sebagai peran dan fungsi Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah. Sementara dalam Pasal 192 ayat 3 PP No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan disebutkan bahwa fungsi Dewan Pendidikan adalah meningkatkan mutu layanan pendidikan. Dengan cara bagaimana fungsi tersebut dapat dilakukan oleh Dewan Pendidikan? Ternyata fungsi Dewan Pendidikan masih juga dilakukan dengan tiga peran, yaitu²³ :

a. memberikan pertimbangan, yang dalam Buku Panduan Umum Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah disebut peran *advisory agency* atau badan yang memberikan pertimbangan,

b. memberikan arahan dan dukungan tenaga, sarana dan prasarana, yang di dalam Buku Panduan Umum Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah disebut sebagai *suporting agency* atau badan yang memberikan dukungan, serta

²³ H.A.R. Tilaar, *Kekuasaan & Pendidikan*, (Magelang: Indonesia Tera, 2003), hlm. 150.

c. melakukan pengawasan pendidikan, sekali lagi yang dalam Buku Panduan Umum Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah dikenal dengan *controlling agency* atau badan yang melakukan pengawasan.

Secara tegas, Pasal 192 (3) dinyatakan bahwa Dewan Pendidikan menjalankan fungsinya secara mandiri dan profesional, dalam arti tidak dapat dipengaruhi dan diintervensi oleh pihak lain, termasuk oleh unsur birokrasi pendidikan.

3.2.1 Tugas Dewan Pendidikan Dan Komite Sekolah/Madrasah

Dalam PP Nomor 17 Tahun 2010 dijelaskan dengan lebih gamblang bahwa dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah mempunyai fungsi memberikan pertimbangan kepada birokrasi pendidikan. Pelaksanaan fungsi ini tidak akan dapat dilakukan jika dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah tidak memiliki data dan informasi atau bahan yang digunakan untuk memberikan pertimbangan itu. Oleh karena itu, dalam Pasal 192 (4) dijelaskan tentang tugas untuk memperoleh data dan informasi yang akan diserahkan sebagai bahan pertimbangan. Pasal ini menyebutkan bahwa: "Dewan Pendidikan bertugas menghimpun, menganalisis, dan memberikan rekomendasi kepada Menteri, gubernur, bupati/walikota terhadap keluhan, saran, kritik, dan aspirasi masyarakat terhadap pendidikan". Dalam ayat berikutnya, Pasal 192 (5) disebutkan bahwa "Dewan Pendidikan melaporkan pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada Pasal 192 (4) kepada masyarakat melalui media cetak,

elektronik, laman, pertemuan, dan/atau bentuk lain sejenis sebagai pertanggungjawaban publik”.

Pertanggungjawaban pelaksanaan tugas yang sangat akuntabel oleh karena itu, ketentuan Pasal 192 (5) tentang laporan pertanggungjawaban publik kepada masyarakat merupakan ketentuan yang sangat patut dapat benar-benar dilaksanakan. Laporan pertanggungjawaban itu harus dibuat secara tertulis, dan laporan pertanggungjawaban itu disampaikan kepada masyarakat melalui media cetak, elektronik, laman (website), pertemuan, atau bentuk lainnya.

3.2.2 Unsur Pengurus Dewan Pendidikan Dan Komite Sekolah/Madrasah

Unsur apa saja yang dapat menjadi pengurus Dewan Pendidikan dijelaskan dalam Pasal 192 (6), yakni sebagai berikut: (a) pakar pendidikan, (b) penyelenggara pendidikan, (c) pengusaha, (d). organisasi profesi, (e) pendidikan berbasis kekhasan agama atau sosial-budaya; dan (f) pendidikan bertaraf internasional, (g) pendidikan berbasis keunggulan lokal; dan/atau (h) organisasi sosial kemasyarakatan.

Dalam PP Nomor 17 Tahun 2010 juga disebutkan tentang proses rekrutmen pengurus Dewan Pendidikan Nasional, Dewan Pendidikan Provinsi, Dewan Pendidikan Kabupaten/ Kota, dan Komite Sekolah. Jumlah anggota pengurus Dewan Pendidikan Nasional paling banyak 15 orang, Dewan Pendidikan Provinsi paling banyak 13 orang, Dewan

Pendidikan Kabupaten/Kota paling banyak 11 orang, dan untuk Komite Sekolah paling banyak 15 orang. Proses pembentukan dan pemilihan pengurus dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah juga dijelaskan dalam beberapa pasal dalam PP Nomor 17 Tahun 2010 tersebut, yakni dilakukan oleh Panitia Pemilihan yang dibentuk untuk itu. Panitia Pemilihan melakukan rekrutmen sebanyak dua kali jumlah calon pengurus yang akan ditetapkan. Panitia Pemilihan Dewan Pendidikan Nasional memilih dan mengajukan 30 orang calon pengurus kepada Menteri Pendidikan Nasional untuk kemudian Menteri Pendidikan Nasional menetapkan SK Dewan Pendidikan Nasional. Demikian juga, Panitia Pemilihan Dewan Pendidikan Provinsi memilih dan mengajukan 26 orang calon pengurus kepada gubernur untuk kemudian gubernur menetapkan SK Dewan Pendidikan Provinsi. Panitia Pemilihan Dewan Pendidikan Kabupaten/Kota memilih dan mengajukan 22 orang calon pengurus kepada bupati/walikota untuk kemudian bupati/walikota menetapkan SK Dewan Pendidikan Kabupaten/Kota. Hal yang sama, Panitia Pemilihan Komite Sekolah memilih dan mengajukan 30 orang calon pengurus Komite Sekolah, untuk kemudian kepala sekolah menetapkan SK Komite Sekolah. Lebih dari itu, proses rekrutmen yang dilakukan untuk Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah harus diumumkan secara terbuka melalui media cetak, elektronik, dan laman.

Tampak dalam ketentuan bahwa jumlah pengurus Dewan

Pendidikan dan Komite Sekolah adalah berjumlah gasal, dengan

maksud agar bisa dilakukan pengungutan suara dalam proses

pengambilan keputusan, termasuk dalam pemilihan pengurus Dewan

Pendidikan dan Komite Sekolah, khususnya ketua dan sekretaisnya,

setelah proses pemilihan secara mufakat tidak dapat dilakukan. Selain

itu, khusus untuk pemilihan pengurus Dewan Pendidikan Nasional,

Provinsi, dan Kabupaten/ Kota, proses pengusulan calon pengurus

tersebut harus mendapatkan persetujuan dari (a) organisasi profesi

pendidik, (b) organisasi profesi lain, atau (c) organisasi

kemasyarakatan.

3.2.3 Anggaran Dewan Pendidikan Dan Komite Sekolah/Madrasah

Satu aspek yang banyak ditanyakan adalah tentang sumber dana

atau anggaran dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah.

Selama ini, Dewan Pendidikan melaksanakan kegiatan operasionalnya

dengan dana subsidi dari pemerintah pusat dan sebagian juga berasal

dari anggaran dari pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Bahkan, pada tahun ini subsidi stimulan Dewan Pendidikan pun tidak

diberikan lagi karena alasan keterbatasan anggaran. Dalam aspek

anggaran ini, PP No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan

Penyelenggaraan Pendidikan menyebutkan pada Pasal 192 (13) bahwa

”Pendanaan dewan pendidikan dapat bersumber dari (a) pemerintah,

(b) pemerintah daerah, (c) masyarakat, (d) bantuan pihak asing yang

tidak mengikat, dan/atau (e) sumber lain yang sah. Sumber dana tersebut juga secara eksplisit disebutkan untuk komite Sekolah.

Sangat disayangkan, ketentuan tentang anggaran ini telah menggunakan "pasal karet" yang tertulis "dapat bersumber". Kalimat hukum seperti itu seyogyanya tidak digunakan. Pasal dengan nada yang mengharuskan saja belum tentu dilaksanakan secara bertanggung jawab, apalagi dengan kata "dapat". Selain itu, perihal sumber anggaran ini sebenarnya secara eksplisit perlu disebutkan sumber anggaran yang selama ini telah ikut menghidupi Dewan Pendidikan, yakni dari DUDI (dunia usaha dan dunia industri), khususnya dari sumber dana yang dikenal dengan CSR (*corporate social responsibility*). Dalam hal ini, perusahaan memiliki kewajiban untuk menyisihkan sedikit keuntungannya untuk kepentingan masyarakat, termasuk kepentingan pendidikan. Beberapa Dewan Pendidikan sudah mulai melaksanakan kerja sama dengan DUDI ini, dan beberapa di antaranya sudah berhasil.

3.2.4 Larangan dan Pengawasan Dewan Pendidikan Dan Komite Sekolah/Madrasah

Dalam PP Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan ini juga terdapat ketentuan tentang larangan dan pengawasan. Kegiatan apa saja yang tidak boleh dilakukan oleh dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah? dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah, baik perseorangan maupun kolektif, dilarang:

1. menjual buku pelajaran, bahan ajar, perlengkapan bahan ajar, pakaian seragam, atau bahan pakaian seragam di satuan pendidikan;
2. memungut biaya bimbingan belajar atau les dari peserta didik atau orang tua/walinya di satuan pendidikan;
3. mencederai integritas evaluasi hasil belajar peserta didik secara langsung atau tidak langsung;
4. mencederai integritas seleksi penerimaan peserta didik baru secara langsung atau tidak langsung; dan/atau
5. melaksanakan kegiatan lain yang mencederai integritas satuan pendidikan secara langsung atau tidak langsung.

Larangan ini harus dimaknai sebagai upaya untuk menjauhkan diri dari kemungkinan dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah ikut-ikutan menumbuhkan praktik korupsi dan KKN dalam pelaksanaan peran dan tugasnya untuk meningkatkan layanan pendidikan. Jangan sampai terjadi karena dengan alasan untuk melaksanakan peran dan tugasnya, lalu dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah juga melakukan cara-cara yang penuh nuansa koruptif dan KKN tersebut.

Apabila diperhatikan lebih cermat, nampak bahwa Dewan Pendidikan lebih diposisikan sebagai agen pengawasan yang andal. Oleh karena itu Pasal 199 (1) menyebutkan bahwa: "Pengawasan pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dewan pendidikan dan komite

sekolah/madrasah”. Bahkan, pengawasan itu meliputi dua aspek penting, yakni pengawasan administratif dan pengawasan dari segi teknis edukatif yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan dan perundang-undangan yang berlaku. Sudah barang tentu, pengawasan yang dilakukan oleh dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah bukanlah sebagai pengawasan fungsional, sebagaimana yang harus dilakukan oleh BPK, BPKP, Inspektorat Jenderal, maupun pengawas fungsional yang lain di tingkat daerah. Pengawasan yang dilakukan oleh dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah adalah jenis pengawasan sosial atau masyarakat. Namun demikian, dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah bisa saja meminta kepada lembaga independent auditor untuk membantu tugas dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah, atas nama wadah peran serta masyarakat.

3.2.5 Analisis Kasus Pelanggaran Kewenangan Dewan Pendidikan Dan Komite Sekolah/Madrasah

Kasus 1

“Petugas Tangkap Ketua Komite SMPN 10 Batam Terkait Pungli PPDB”

Liputan6.com, Batam - Tim Saber Pungli beserta Opsnal Sat Reskrim Polresta Bareleng menangkap Baharudin, Ketua Komite SMPN 10 Batam, Kepulauan Riau, di rumahnya di Perumahan Nusa Jaya Blok G nomor 21, Sungai Panas, Batam, Kepulauan Riau, pada Sabtu malam.

Seperti ditayangkan *Liputan6* SCTV, Minggu (15/7/2018), penangkapan Baharudin merupakan pengembangan dari tertangkapnya Rorita, seorang guru honorer dan Mismarita staf admin SMPN 10 Batam, terkait dugaan pungli penerimaan siswa ajaran baru di SMPN 10 tersebut.

Dari hasil pengeledahan dirumah Baharudin, polisi menemukan uang tunai ratusan juta dan belasan amplop berisi uang dengan nama para calon siswa.

"Petugas tadi datang mengambil berkas-berkas. Bapak ini adalah ketua komite SMPN 10. Pelaku ini baru saja menjadi ketua komite SMPN 10," kata Ketua RT Budi.

Polisi masih menyelidiki kasus pungli PPDB SMPN 10 Batam. Dari pemeriksaan awal, diketahui jika uang tersebut akan mengalir ke beberapa guru dan pihak sekolah lainnya.

"Saat ini masih dalam pengembangan, dan sudah ada dua orang yang kami amankan. Ini kita amankan terkait dengan pungli," ujar Kasat Reskrim Polresta Barelang AKP Andri Kurniawan.

Selain mengamankan uang ratusan juta, polisi juga mengamankan beberapa dokumen dari laci meja milik Baharudin. Polisi masih mendalami kasus pungutan liar terkait penerimaan peserta didik baru ini."²⁴

Analisis kasus 1:

²⁴ <https://www.liputan6.com/news/read/3589335/petugas-tangkap-ketua-komite-smpn-10-batam-terkait-pungli-ppdb> diakses pada 28 September 2018 pukul 16.50 WIB

Oknum guru, staf admin sekolah dan komite sekolah melakukan pungutan liar kepada peserta didik. Dari hasil penelusuran ditemukan bukti berupa amplop yang dengan nama siswa yang berisi uang dengan jumlah ratusan juta. Sejumlah uang tersebut diduga digunakan untuk proses penerimaan mahasiswa baru yang seharusnya tidak boleh dilakukan. Kasus jelas telah melanggar larangan yang telah ditetapkan dalam pasal 198 PP Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan bahwa “mencederai integritas seleksi penerimaan peserta didik baru secara langsung atau tidak langsung;”. Tindakan yang dilakukan oleh oknum sekolah beserta komite sekolah jika memang terbukti berarti dapat dikategorikan sebagai tindakan yang merusak integritas seleksi penerimaan peserta didik baru. Selain itu juga tindakan yang tersebut bisa dikategorikan sebagai suatu tindak pidana. Oleh karena itu kasus ini ditangani langsung oleh pihak kepolisian.

Kasus 2

Kasus Siswa Ilegal, Fungsi Komite Sekolah Dipertanyakan

Medanbisnisdaily.com-Medan. Salah satu faktor yang membuat merebaknya siswa ilegal/siluman di SMA/SMK negeri di Sumatera Utara disebabkan karena kurangnya kontrol publik.

Komite sekolah yang seharusnya menjadi garda terdepan untuk mengawasi penyelenggaraan pendidikan di sekolah, tidak berfungsi sebagaimana mestinya. Hal itu disebabkan karena kredibilitas komite sekolah patut dipertanyakan.

"Bagaimana komite sekolah bersikap kritis bila mereka sendiri ditunjuk oleh pihak sekolah. Tentunya pihak sekolah akan memilih orang-orang yang mau diajak kerja sama dan tidak kritis," jelas pengamat pendidikan dari Universitas Negeri Medan (Unimed), Dionisius Sihombing, kepada medanbisnisdaily.com, Sabtu sore, (27/1/2018).

Menurut Dionisius, keberadaan komite sekolah menjadi bias karena cenderung berpihak pada sekolah. Selain itu, karena perekrutan yang sepihak, kredibilitas mereka di bidang pendidikan juga diragukan.

Ketua Lembaga Konsultasi Pendidikan Citra Sumut ini menyebutkan, kasus siswa ilegal itu sudah pasti melibatkan banyak pihak, baik sekolah, orang tua siswa, maupun dinas.

"Kasus itu termasuk kasus KKN, sehingga tindakan hukum yang harus dilakukan, harus menasar banyak pihak," tuturnya.

Ditambahkannya, jika hal itu tidak segera ditindak yang rugi pihak sekolah dan siswa itu sendiri.

"Kita berterima kasih karena Ombudsman Sumut fokus mengungkap itu sehingga masyarakat semakin tahu permasalahan dunia pendidikan di daerah ini," ungkapnya.²⁵

Analisis Kasus:

Terdapat indikasi adanya siswa ilegal di beberapa sekolah negeri di Medan, disebut sebagai siswa ilegal karena mereka masuk dan belajar di Sekolah akan tetapi mereka tidak terdaftar secara resmi. Hal

²⁵ http://www.medanbisnisdaily.com/news/online/read/2018/01/28/22690/kasus_siswa_ilegal_fungsi_komite_sekolah_dipertanyakan/ diakses Pada tanggal 28 pukul 17.02 WIB

ini terjadi karena siswa menginginkan untuk sekolah di sekolah negeri akan tetapi tidak melalui jalur yang sudah ditetapkan. Akhirnya status mereka menjadi tidak jelas. Kasus siswa ilegal ini tentunya terjadi karena adanya pembiaran oleh pihak sekolah yang tetap memaksakan keberadaan mereka. Tindakan ini merugikan banyak pihak terutama mereka sebagai siswa dan sekolah. Kejadian ini terjadi oleh beberapa faktor, salah satunya adalah minimnya pengawasan oleh komite sekolah dan dewan pendidikan sebagai lembaga yang berwenang untuk mengawasi jalannya penyelenggaraan pendidikan berdasarkan PP Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan.

Berdasarkan dua kasus diatas setidaknya bisa menjadi landasan mengapa pengaturan dan sanksi yang tegas terhadap penyalahgunaan wewenang ataupun pelanggaran yang dilakukan oleh dewan pendidikan dan komite sekolah penting untuk dilakukan. Baik dan buruknya penyelenggaraan pendidikan bergantung pada pengelolaan sekolah itu sendiri sebagai ujung tombak disertai dengan pengawasan dan pembinaan yang baik dari komite sekolah sebagai unsur masyarakat. Akan tetapi jika melihat realita seringkali penyelewengan itu sendiri dilakukan oleh pihak sekolah bekerjasama dengan pihak komite sekolah untuk melakukan kecurangan secara bersa-sama seperti kasus diatas.

3.2.6 Pengaturan Sanksi Bagi Dewan Pendidikan Dan/Atau Komite Sekolah/ Madrasah Di Masa Mendatang

Penerapan sanksi administrasi pada dasarnya adalah bertujuan untuk menjamin adanya penegakan terhadap hukum administrasi. Penegakan hukum administrasi diperlukan guna melancarkan tugas dan wewenang yang telah dilimpahkan kepada pejabat tata usaha negara dan untuk menjamin kepatuhan warga dalam melaksanakan kewajibannya dalam lingkup administrasi. Pengaturan mengenai sanksi administrasi bagi Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah adalah untuk penegakan terhadap kewenangan dan larangan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Pasal 216 PP Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan mengatur tentang sanksi bagi pelanggaran pasal berkaitan dengan kewenangan yakni:

- (1) Anggota dewan pendidikan atau komite sekolah/madrasah yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 198 dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis oleh Pemerintah atau oleh pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya.
- (2) Anggota dewan pendidikan atau komite sekolah/madrasah yang dalam menjalankan tugasnya melampaui fungsi dan tugas dewan pendidikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 192 ayat (2) dan ayat (4) serta fungsi komite sekolah/madrasah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 196 ayat (1) dikenai sanksi administratif

berupa teguran tertulis oleh Pemerintah atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya.

Jika dilihat dari ketentuan diatas sanksi yang dikenakan bagi dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah hanya berupa teguran tertulis saja. Ketentuan mengenai sanksi tersebut menurut pendapat penulis masih belum relevan dengan kondisi yang terjadi di lapangan. Hal ini dikarenakan seringkali pelanggaran wewenang yang dilakukan oleh dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah itu cukup berat. Hal ini bisa dilihat dari contoh kasus yang telah penulis paparkan dalam point sebelumnya.

Berdasarkan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan menyatakan bahwa tindakan penyalahgunaan wewenang atau tindakan yang melampaui dari kewenangan harusnya dikenai dengan sanksi berat sebagaimana ketentuan pasal 8 yakni:

Sanksi Administratif berat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf c dikenakan bagi Pejabat Pemerintahan apabila:

- a. menyalahgunakan Wewenang yang meliputi:
1. melampaui Wewenang;
 2. mencampuradukkan Wewenang; dan/atau
 3. bertindak sewenang-wenang.
- b. menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan yang berpotensi memiliki Konflik Kepentingan.

- c. melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, Pasal 6, atau Pasal 7 yang menimbulkan kerugian pada keuangan negara, perekonomian nasional, dan/atau merusak lingkungan hidup.

Jika melihat dari ketentuan diatas maka seharusnya sanksi bagi dewan pendidikan dan komite sekolah lebih tepat jika dikenakan sanksi berat sesuai dengan tindakan yang dilakukan. Berbeda dengan ketentuan yang diatur dalam PP No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan yang hanya memberikan sanksi ringan terhadap pelanggaran yang dilakukan. Adapun menurut ketentuan sanksi ringan menurut pasal 6 PP No. 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan adalah sebagai berikut:

Sanksi Administratif ringan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf a dikenakan bagi Atasan Pejabat apabila tidak:

- a. menetapkan persetujuan, petunjuk perbaikan, atau penolakan terhadap permohonan persetujuan secara tertulis sebagaimana dimaksud pada Pasal 5 huruf d dalam waktu 5 (lima) hari kerja setelah berkas permohonan diterima;
- b. memberikan alasan penolakan secara tertulis apabila melakukan penolakan terhadap permohonan persetujuan secara tertulis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf d;
- c. memeriksa, meneliti, dan menetapkan Keputusan terhadap laporan atau keterangan Warga Masyarakat paling lama 5 (lima) hari kerja terhitung sejak diterimanya laporan atau keterangan adanya dugaan

Konflik Kepentingan Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan;

d. menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dalam hal menilai terdapat Konflik Kepentingan Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan; atau

e. melaporkan keputusan sebagaimana dimaksud pada huruf c dan huruf d kepada atasan Atasan Pejabat dan menyampaikan keputusan tersebut kepada pejabat yang menetapkan Keputusan paling lama 5 (lima) hari kerja.

Ketentuan mengenai sanksi administratif ringan berupa teguran tertulis tidaklah cukup menurut penulis jika diterapkan ke dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah. Ketentuan sanksi yang diberikan haruslah berjenjang bagi dewan pendidikan dan komite sekolah itu ada, mengingat kerap kali terjadi permasalahan akibat dari kewenangan kedua lembaga tersebut. Terbukti dengan adanya beberapa kasus yang terjadi. Penerapan sanksi menurut PP 17 tahun 2016 penting untuk dievaluasi dan disesuaikan dengan ketentuan prosedur penerapan sanksi. Adapun prosedur penerapan Sanksi Administratif adalah sebagai berikut ²⁶:

²⁶ Untuk lebih detail dapat dilihat di PP No. 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan. Ketentuan mengenai mekanisme sanksi administratif dalam PP tersebut didasarkan pada ketentuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

a. Prosedur atau tata cara penerapan sanksi yang dijalankan harus dipastikan sesuai dengan peraturan yang menjadi dasarnya dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik.

b. Pejabat yang menerapkan sanksi administratif harus dipastikan memiliki kewenangan yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Kewenangan tersebut dapat bersumber dari atribusi, delegasi, atau mandat. Sumber kewenangan ini akan menentukan cara bagaimana pejabat administratif menjalankan kewenangannya.

c. Ketepatan Penerapan Sanksi Administratif

Ketepatan penerapan sanksi administratif yang digunakan dalam penerapan sanksi administratif meliputi:

1) Ketepatan bentuk hukum

Sanksi administratif ditujukan kepada perbuatan pelanggaran penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan, maka instrumen yang digunakan untuk menerapkan sanksi administratif harus dipastikan berbentuk Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).

2) Ketepatan substansi

Ketepatan substansi dalam penerapan sanksi administratif berkaitan dengan kejelasan tentang :

a) jenis dan peraturan yang dilanggar;

b) jenis sanksi yang diterapkan;

c) perintah yang harus dilaksanakan;

d) jangka waktu;

- e) konsekuensi dalam hal sanksi administratif tersebut tidak dilaksanakan; dan
- f) hal-hal lain yang relevan.

3) Kepastian tiadanya cacat yuridis dalam penerapan sanksi

Dalam Keputusan Tata Usaha Negara hindari klausula pengaman yang lazimnya berbunyi: “Apabila di kemudian hari ternyata ada kekeliruan di dalam Keputusan ini, maka akan diperbaiki sebagaimana mestinya.”

d. Mekanisme Penerapan Sanksi Administratif

Mekanisme penerapan sanksi administratif meliputi:

1) Bertahap

Penerapan sanksi administratif secara bertahap yaitu penerapan sanksi yang didahului dengan sanksi administratif yang ringan hingga sanksi yang terberat.

Apabila teguran tertulis tidak ditaati maka ditingkatkan penerapan sanksi administratif berikutnya yang lebih berat yaitu paksaan pemerintah atau pembekuan izin. Apabila sanksi paksaan pemerintah atau pembekuan izin tidak ditaati maka dapat dikenakan sanksi yang lebih berat lagi yaitu sanksi pencabutan izin.

2) Bebas (Tidak Bertahap)

Penerapan sanksi administratif secara bebas yaitu adanya keleluasaan bagi pejabat yang berwenang mengenakan sanksi untuk menentukan pilihan jenis sanksi yang didasarkan pada

tingkat pelanggaran yang dilakukan oleh penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan.

Apabila pelanggaran yang dilakukan oleh penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan sudah menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup, maka dapat langsung dikenakan sanksi paksaan pemerintah. Selanjutnya jika sanksi administratif paksaan pemerintah tidak dilaksanakan maka dikenakan sanksi pencabutan izin tanpa didahului dengan sanksi teguran tertulis.

3) Kumulatif

Penerapan sanksi administratif secara kumulatif terdiri atas kumulatif internal dan kumulatif eksternal. Kumulatif internal adalah penerapan sanksi yang dilakukan dengan menggabungkan beberapa jenis sanksi administratif pada satu pelanggaran. Misalnya sanksi paksaan pemerintah digabungkan dengan sanksi pembekuan izin.

Kumulatif eksternal adalah penerapan sanksi yang dilakukan dengan menggabungkan penerapan salah satu jenis sanksi administratif dengan penerapan sanksi lainnya, misalnya sanksi pidana.

e. Penerapan sanksi administratif ditetapkan dengan menggunakan keputusan tata usaha negara yang memuat paling sedikit:

- 1) nama jabatan dan alamat pejabat administrasi yang berwenang;
- 2) nama dan alamat penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan;

- 3) nama dan instansi;
- 4) jenis pelanggaran;
- 5) ketentuan yang dilanggar
- 6) ruang lingkup pelanggaran;
- 7) uraian kewajiban atau perintah yang harus dilakukan penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan;
- 8) jangka waktu penaatan kewajiban penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan;
- 9) ancaman sanksi yang lebih berat apabila tidak melaksanakan perintah dalam sanksi teguran tertulis.

f. Pemberi sanksi antara lain wajib:

- 1) menyampaikan keputusan sanksi dengan patut (waktu, cara, dan tempat) dan segera kepada pihak-pihak yang terkena sanksi.
- 2) memberikan penjelasan kepada para pihak bilamana diperlukan.
- 3) melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan penerapan sanksi.
- 4) membuat laporan hasil penerapan sanksi.

g. Pengadministrasian keputusan sanksi administratif dilakukan melalui tahapan:

- 1) penyusunan naskah keputusan dengan substansi dan format sesuai peraturan perundang-undangan;
- 2) penandatanganan oleh pejabat yang berwenang;
- 3) pemberian nomor dan pengundangan;
- 4) penyampaian kepada pihak yang berkepentingan;
- 5) pembuatan tanda terima.

Bagan mekanisme jenjang penerapan sanksi administratif yakni sebagai berikut:



Berdasarkan berbagai pertimbangan dari pembahasan diatas penulis berpendapat bahwa ketentuan sanksi terhadap dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah haruslah direkonstruksi ulang. Hal ini dikarenakan ketentuan sanksi sebelumnya hanya mengatur sanksi sebatas teguran tertulis saja. Dimana teguran tertulis berdasarkan PP No. 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan adalah termasuk dalam sanksi administratif ringan. Ketentuan mengenai sanksi dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah haruslah dibuat berjenjang sesuai dengan mekanisme pengaturan sanksi administratif dimulai dari sanksi administratif ringan sampai dengan sanksi administratif berat. Hal ini dikarenakan pada kenyataannya dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah terdapat kasus-kasus yang jika dianalisis dapat dikategorikan sebagai perbuatan yang melanggar ketentuan yang seharusnya

dikenakan sanksi berat. Adapun usulan dari penulis terkait penerapan sanksi terhadap dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah adalah sebagai berikut:

- (1) Anggota dewan pendidikan atau komite sekolah/madrasah yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 198 dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis oleh Pemerintah atau oleh pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya.
- (2) Anggota Dewan Pendidikan atau Komite Sekolah/Madrasah yang dalam menjalankan tugasnya melampaui fungsi dan tugas dewan pendidikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 192 ayat (2) dan ayat (4) serta fungsi komite sekolah/madrasah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 196 ayat (1) dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis oleh Pemerintah atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya.
- (3) Anggota Dewan Pendidikan atau Komite Sekolah/Madrasah apabila telah mendapatkan surat teguran tertulis atas tindakan sebagaimana dimaksud ayat (1) dan (2) mengakibatkan kerugian materiil bagi peserta didik dikenai sanksi administratif berupa pemberhentian.

Pengaturan sanksi saat ini	Pengaturan Sanksi di Masa Mendatang
(1) Anggota dewan pendidikan atau komite sekolah/madrasah yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam	(1) Anggota dewan pendidikan atau komite sekolah/madrasah yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 198 dikenai

Pasal 198 dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis oleh Pemerintah atau oleh pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya.

(2) Anggota Dewan Pendidikan atau Komite Sekolah/Madrasah yang dalam menjalankan tugasnya melampaui fungsi dan tugas dewan pendidikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 192 ayat (2) dan ayat (4) serta fungsi komite sekolah/madrasah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 196 ayat (1) dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis oleh Pemerintah atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya.

sanksi administratif berupa teguran tertulis oleh Pemerintah atau oleh pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya.

(2) Anggota Dewan Pendidikan atau Komite Sekolah/Madrasah yang dalam menjalankan tugasnya melampaui fungsi dan tugas dewan pendidikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 192 ayat (2) dan ayat (4) serta fungsi komite sekolah/madrasah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 196 ayat (1) dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis oleh Pemerintah atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya.

(3) Anggota Dewan Pendidikan atau Komite Sekolah/Madrasah apabila telah mendapatkan surat teguran tertulis atas tindakan sebagaimana dimaksud ayat (1) dan (2) mengakibatkan kerugian materiil bagi peserta didik dikenai sanksi

administratif berupa pemberhentian.





BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

4.1 Kesimpulan

- a. Bahwa ketentuan pengaturan sanksi bagi dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah bertujuan agar pelaksanaan tugas dan wewenang dapat dijalankan dengan baik untuk meminimalisasikan terjadinya pelanggaran terhadap larangan yang telah ditetapkan dalam PP No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan. Ketentuan sanksi sebagaimana telah diatur saat ini masih belum sesuai dengan tujuan dan unsur terpenuhinya sanksi administrasi itu sendiri sehingga penerapan sanksi tidak dapat berjalan dengan efektif.
- b. Bahwa ketentuan sanksi teguran tertulis bagi dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah dirasa kurang sesuai dengan unsur dan tujuan diterapkannya sanksi administrasi dikarenakan berdasarkan kasus yang terjadi di lapangan dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah masih terdapat celah untuk melakukan tindakan penyalahgunaan wewenang dan melampaui wewenang yang telah ditetapkan. Berdasarkan PP No. 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan ketentuan tersebut termasuk dalam kategori sanksi administrasi berat sedangkan ketentuan pengaturan menurut PP No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan hanya sebatas teguran teguran tertulis saja. Hal ini berarti terjadi ketidakharmonisan pengaturan mengenai sanksi administratif sehingga untuk kedepannya pengaturan mengenai ketentuan

sanksi bagi dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah harus segera disesuaikan.

4.2 Saran

1. Ketentuan sanksi dalam PP No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan harus disesuaikan dengan ketentuan mekanisme penerapan sanksi administrasi sesuai dengan PP No. 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan yakni sanksi administratif untuk dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah harus berjenjang dari pemberian sanksi administrasi ringan sampai dengan sanksi administrasi berat. Dengan adanya penyesuaian pengaturan sanksi tersebut dapat tercipta harmonisasi antar peraturan perundang-undangan yang terkait karena terpenuhinya unsur-unsur penyesuaian peraturan perundang-undangan dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan dan kesebandingan, kegunaan dan kejelasan hukum tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum.

2. Pemerintah segera merevisi ketentuan sanksi administrasi berdasarkan PP No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan dengan memberikan sanksi administrasi berat berupa pemberhentian bagi Anggota dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah apabila sebelumnya telah mendapatkan surat teguran tertulis atas tindakan penyalahgunaan kekuasaan/melampaui kewenangannya mengakibatkan kerugian materiil bagi peserta didik. Dengan adanya sanksi tegas tersebut, dimaksudkan untuk dewan

pendidikan dan komite sekolah/madrasah tidak lagi menjalankan tugas dengan melampaui wewenang yang telah ditetapkan.



DAFTAR PUSTAKA

Buku :

Alwi, Hasan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat*, Jakarta : PT: Balai Pustaka, 2007.

Amiq, Bachrul, *Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah*, Yogyakarta: LaksBang Pressindo, 2010.

Arcaro, J.S., *Pendidikan Berbasis Mutu: Prinsip-prinsip dan Tata Langkah Penerapan*, Terjemahan Yosol Iriantara, Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2010.

Asshiddiqie, Jimly, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: PT Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994.

Asshiddiqie, Jimly, dan Safa'at, M. Ali, *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum*, Cet. I, Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

Bernard L. Tanya, *Politik Hukum: Agenda Kepentingan Bersama*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2011.

Bruggink, J. J. H, *Rechtsteefecties*, alih bahasa Arief Sidharta, Bandung: Cipta Aditya Bakti, 1996.

Budiarjo, Miriam., *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008.

Chaplin, James P., *Kamus Lengkap Psikologi*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 1997.

De Haan, P., et.al., *Bestuurrecht in de Sociale Rechtsstaat*, Deel 1, Deventer: Kluwer, 1986.

Departemen Pendidikan Nasional, *Manajemen Berbasis Sekolah*, Jakarta: Dir. PSMP Dirjen Manajemen Dikdasmen, 2007.

Elias, Stephen, & Susan Levinkind, *Legal Research How to Find & Understand the Law*, Nolo: Fourteent Edition, 2007.

Fachrudin, Irfan, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: Alumni, 2004.

Farida, Maria, *Ilmu Perundang-undangan*, Yogyakarta: Kanisius, 1998.

Goesniadhie S, Kusnu, *Harmonisasi Sistem Hukum, mewujudkan Tata Pemerintahan yang baik*, Malang: A3 dan Nasa Media, 2010.

Hadjon, Philipus M., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1994.

Hamidi, Jazim, dkk., *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Yogyakarta: Total Media, 2009.

HD, Stout, *de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: Alumni, 2004.

Hertogh, M.L.M., *Consequenties van controle: De bestuurlijke doorwerking van het oordeel van de administratieve rechter en de Nationale ombudsman*, Den Haag: Vuga, 1997.

HR., Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013.

Husaini, Usman, *Manajemen Teori, Praktik, Dan Riset Pendidikan*, Jakarta: Bumi Aksara, 2009.

Hutabarat, Martin H., dkk., *Hukum dan politik Indonesia: Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996.

Ibrahim, Anis., *Legislasi dan demokrasi. Interaksi dan konfigurasi politik Hukum Dalam Pembentukan Hukum di Daerah*, Malang: In Trans Publising, 2008.

Ibrahim, Jonny, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing, 2011.

Isrok, *Masalah Hukum Jangan Dianggap Sepele Menyoal The Devils Is In The Detail Sebagai Konsep Teori*, Malang: Bina Hukum dan Manajemen, 2017.

Jansen, Lydia, *Bestuursrecht*, Utrecht: Derde Druk, Uitgeverij LEMMA BV, 2004.

Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, Translated by Anders Wedberg, Massachusetts: Harvard University Printing Office Cambridge, 2009.

Kurnia, Mahendra, dkk, *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif*, Cet. Ke-I, Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007.

Kurniawan, Agung, *Transformasi Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Pembaruan, 2005.

Kurniawan, Luthfi J., & Mustafa Lutfi, *Perihal Negara, Hukum dan Kebijakan Publik*, Cet. II Malang: Setara Press, 2012.

- Lotulung, Paulus Effendie, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993.
- Manan, Bagir, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.
- Manan, Bagir, *Perkembangan UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, 2004.
- Marbun, B.N., *Kamus Politik*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1996.
- Marbun, S.F., *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1997.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Media, 2005.
- Mc Conville, Mike, & Wing Hong Chui, *Research Methods for Law*, Edinburgh: Edinburgh University, 2007.
- Moeliono, Anton M., dkk., *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1995.
- Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1992.
- Muliadi, Ahmad, *Politik Hukum*, Padang: Akademia Permata, 2013.
- Mulyasa, E., *Manajemen Berbasis Sekolah, Konsep, Strategi dan Implementasi*, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2002.
- Nasution, Bahder Johan, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Bandung: Mandar Maju, 2008.
- Nurkholis, *Manajemen Berbasis Sekolah*, Jakarta: PT. Grasindo, 2005.
- Osborne, David, & Peter Plastrik, *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, Terjemahan Abdul Rosyid & Ramelan, Jakarta: PPM, 2004.
- Pudyatmoko, Y. Sri., *Perizinan, Problem dan Upaya Pembinaan*, Jakarta: Grasindo, 2009.
- Purboproanto, Kuntjoro., *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan Dan Peradilan Administrasi*, Bandung: Alumni, 1985.
- Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*, Jakarta : Balai Pustaka, 2005.
- Rahardjo, Satjipto., *Sisi-sisi Lain Hukum di Indonesia*, Jakarta. Buku Kompas, 2003.
- Ridwan, *Diskresi dan Tanggungjawab Pemerintah*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), hal. 188.

Ridwan, Juniarso, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Bandung: Nuansa, 2009.

Rini, Riswanti, *Manajemen Berbasis Sekolah dan Hasil Penelitian*, Lampung: Universitas Lampung, 2011.

RS, Iza Rumesten, Sinkronisasi *Materi Muatan Produk hukum Daerah*, Palembang: Aulia Cendikia Press, Palembang, 2009.

Sadjijono., *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Yogyakarta: LaksBang Pressindo.2008.

Setiardja, A. Gunawan., *Dialektika Hukum dan Moral, Dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Yogyakarta: Kanisius, 1990.

Sinambela, L.P., dkk., *Reformasi Pelayanan Publik Teori, Kebijakan, dan Implementasi*, Jakarta: PT Bumi Aksara, 2006.

Soekanto, Soerjono, & Sri Mamudji, *Peranan dan Penggunaan Perpustakaan di dalam Penelitian Hukum*, Jakarta: Pusat Dokumentasi Hukum Universitas Indonesia, 1979.

Soekanto, Soerjono., *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Pers, 1986.

Soemantri, M. Sri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1992.

Stroink, F.A.M., & J.G. Steenbeek, *Pemahaman tentang Dekonsentrasi*, diterjemahkan oleh Ateng Syafrudin, Bandung: Refika Aditama, 2006.

Suryosubroto, B., *Proses Belajar Mengajar di Sekolah: Wawasan Baru Beberapa Metode Pendukung dan Beberapa Layanan Khusus*, Jakarta: Rineka Cipta, 2010.

Susanti, Dyah Ochtorina & A'an Effendi, *Penelitian Hukum: Legal Research*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014.

Suwandi, Sarwiji *Semantik Pengantar Kajian Makna*, Yogyakarta : Media Perkasa, 2008.

Syafaruddin, *Kepemimpinan Pendidikan: Akuntabilitas Pimpinan Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah*, Jakarta: Quantum Teaching, 2010.

T, Fandy, *Total Quality Service*, Yogyakarta: Penerbit Andi, 1997.

Tilaar, H.A.R., *Kekuasaan & Pendidikan*, Magelang: Indonesia Tera, 2003

Tilaar, H.A.R., *Kekuasaan dan Pendidikan: Manajemen Pendidikan Nasional dalam Pusaran Kekuasaan*, Jakarta: Rineka Cipta, 2009.

Tumpa, Harifin A., *Memahami Eksistensi Uang Paksa (Dwangsom) dan Implementasinya di Indonesia*, Jakarta: Kencana. 2010.

Utrecht, E., *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1988.

Wahyono, Padmo, *Penjabaran Pancasila Dalam Peraturan Perundangan*, Jakarta: Niagara, 1985.

Widodo, Joko., *Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Surabaya: Insan Cendekia, 2001.

Yusuf Qardhawi dalam *Problematika Rekonstruksi Ushul Fiqih*, 2014 Al-Fiqh Al-Islami bayn Al-Ashlah wa At-Tajdid, Tasikmalaya.

Zuhro, R. Siti & Zainuddin Maliki, *Membangun Negeri Memihaki Bangsa Sendiri*, Surabaya: Hikmah Press, 2017.

Jurnal, Makalah, dan Karya Ilmiah Lainnya

Attamimi, A. Hamid, *Peran Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*. Disertasi, FH UI, 1990.

Djajoesman, S., *"Kontrol dan Inspeksi"*, Makalah pada Sekolah Staf dan Komando Kepolisian, Lembang, Bandung, 1968.

Firyani, Fifik, *Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan di Bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam: Kajian Tentang Pengaturan Hak-hak Masyarakat Adat Atas Sumber Daya Alam*. Tesis, PPS FH Universitas Brawijaya, 2008.

Hadjon, Philipus M., *Tentang Wewenang Pemerintahan (bestuurbevoegdheid)*, Pro Justitia Tahun XVI Nomor I Januari 1998.

Hadjon, Philipus M., *RUU Administrasi Pemerintahan dalam Pembangunan Hukum Administrasi*, Makalah pada Penataran Nasional Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Unhas Makasar, Oktober 2008.

Manan, Bagir, *"Peningkatan Fungsi Kontrol Masyarakat Terhadap Lembaga Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif."* Makalah pada Forum Orientasi dan Tatap Muka Tingkat Nasional Kosgoro di Cipanas-Cianjur, Juli, 2000.

Ramli, Ahmad M., *"Reformasi Bidang Hukum: Menuju Negara Hukum Yang Demokratis"*, makalah dalam pembukaan konferensi Mahasiswa Hukum Nasional yang diselenggarakan di Universitas Indonesia, Maret, 2008.

Vibhute, Khusbul & Filipos Aynalem, *Legal Research Method: Teaching Material*, Prepared Under the Sponsorship of the Justice and legal system Research Institute, 2009.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Dan Penyelenggaraan Pendidikan

Peraturan Pemerintah No. 48 Nomor 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan

Internet

“*Buku Panduan Umum Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah*” yang dapat diakses dalam http://pakguruonline.pendidikan.net/komitesekolah_bab1.html, http://pakguruonline.pendidikan.net/komitesekolah_bab2.html,

David Yohanes, “*Besok, Perkara Pungli Dua Guru SMPN 2 Tulungagung Diputus Pengadilan Tipikor*”, Surya.co.id., diakses dari <http://surabaya.tribunnews.com/2018/03/01/besok-perkara-pungli-dua-guru-smpn-2-tulungagung-diputus-pengadilan-tipikor?page=all>, pada tanggal 30 Mei 2018 pukul 09.36 WIB

Jennifer Sidharta, “*Peringkat Pendidikan Indonesia di Dunia*”, Youth corps indonesia, diakses dari <https://www.youthcorpsindonesia.org/l/peringkat-pendidikan-indonesia-di-dunia/>, pada tanggal 24 Juli 2018 pukul 22.00 WIB

Nefri Inge, “*Ombudsman Bongkar Praktik Pungli Sekolah Negeri di Palembang*”, Liputan6.com, diakses dari <https://m.liputan6.com/regional/read/3233766/ombudsman-bongkar-praktik-pungli-sekolah-negeri-di-palembang>, pada tanggal 30 Mei 2018 pukul 09.19 WIB.

Rorry Nurwati, “*Sengketa Lahan, SDN 1 Kranggan Kota Mojokerto Disegel Ahli Waris, Begini Nasib Siswanya*”, Surya.co.id., diakses dari <http://surabaya.tribunnews.com/2018/01/02/sengketa-lahan-sdn-1-kranggan-kota-mojokerto-disegel-ahli-waris-begini-nasib-siswanya>, pada tanggal 30 mei 2018 pukul 09.58 WIB.

“*Model Korupsi di Sekolah Semakin Canggih*”, hukumonline, diakses dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4d528dc2163d1/model->

korupsi-di-sekolah-semakin-canggih, pada tanggal 19 Januari 2018 pukul 22.36 WIB

“Pendidikan Indonesia Sudah Merata Namun Kualitas Tidak Meningkat”,

Australia Plus ABC-Detik News, diakses dari <https://news.detik.com/australia-plus-abc/d-3735729/pendidikan-indonesia-sudah-merata-namun-kualitas-tidak-meningkat>, pada tanggal 25 Juli 2018 pukul 21.00 WIB

Diakses dari <https://www.liputan6.com/news/read/3589335/petugas-tangkap-ketua-komite-smpn-10-batam-terkait-pungli-ppdb> pada tanggal 28 September 2018 pukul 16.50 WIB

Diakses dari http://www.medanbisnisdaily.com/news/online/read/2018/01/28/22690/kasus_siswa_ilegal_fungsi_komite_sekolaj_dipertanyakan/ Pada tanggal 28 September 2018 Pukul 17.02 WIB

