

MODEL PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM DANA BANTUAN ORANG TUA MURID PADA RSBI (STUDI KASUS SMPN RSBI DI KABUPATEN BOYOLALI)

Tintin Marlina, Harun, dan Natangsa Surbakti

Program Studi Ilmu Hukum
Program Pasca Sarjana
Universitas Muhammadiyah Surakarta
Jl. A. Yani Tromol Pos 1 Pabelan Kartasura, Surakarta (57127)
Email: natangsas@yahoo.com

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan mengetahui model pertanggungjawaban hukum pengelolaan anggaran yang bersumber dari orang tua murid, di SMP Negeri RSBI. SMPN RSBI sebagai bagian dari perangkat daerah kabupaten adalah satuan pendidikan dasar yang masih diperkenankan untuk menarik iuran dari orang tua murid. Penelitian ini merumuskan tiga hal, yaitu (1) pelaksanaan pertanggungjawaban hukum bantuan orang tua murid di RSBI, (2) kesesuaian pertanggungjawaban hukum tersebut dengan UU otonomi daerah, UU sisdiknas, dan aturan pengelolaan keuangan daerah, (3) merumuskan model pertanggungjawaban hukum sehingga aplikatif dan sesuai dengan ketentuan. Penelitian ini merupakan penelitian empiris yang dilakukan di dua lokasi, yaitu SMPN 1 Boyolali dan SMPN 2 Boyolali. Hasil penelitian menunjukkan: (1) SMPN RSBI Sebagai bagian dari perangkat daerah kabupaten, dalam mengelola dana bantuan orang tua murid tidak ditetapkan melalui mekanisme Perda APBD, dan tidak ada standar baku yang ditetapkan di tingkat Pemerintah Kabupaten (2) dana dari orang tua murid yang dipergunakan langsung untuk pengeluaran kegiatan operasional dan pengembangan pada SMPN RSBI tidak sesuai dengan aturan UU Otonomi daerah, dan ketentuan pengelolaan keuangan daerah, dan (3) model pertanggungjawaban hukum yang dirumuskan adalah pengelolaan keuangan di satu pintu melalui APBD yang didasarkan pada pelibatan partisipasi orang tua murid, baik langsung maupun melalui komite.

Kata Kunci: *model, pertanggungjawaban hukum, bantuan orang tua murid, SMPN RSBI.*

ABSTRACT

The objective of this study was to identify the model of legal liability for the budget from the students' parents in the international program of state junior high school level. The specific obtives of this study include three issues, namely: (1) the implementation of legal liability model for budget management derived students' parents, (2) the compliance of legal liability model with the normative provisions rule of Regional autonomy legislation, education system law, and the provision of local financial management, (3)

how to formulate the legal liability model is so applicable and in accordance with the provisions. This research was conducted at SMPN I and II Boyolali. The data analysis technique used was descriptive and predictive. The research findings are as follows: (1) there is no basic standards in the financial management legislations, (2) management of the funds do not have compliance with the rules of regional autonomy laws, and provision of local financial management, (3) the legal liability model used is a model of financial management in one way through the establishment of local regulation on APBD and accountability of budget legislation (APBD) by the Bupati, which is based on the involvement of parents partisipation either directly or through a committee, in the planning stages.

Keywords : *model, legal liability, management budgets from parents, SMPN RSBI.*

PENDAHULUAN

Pendidikan merupakan amanah Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 31 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa tiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya, ayat (4) mengamanatkan negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.

Sebagai implementasi dari amanat UUD, pemerintah menerbitkan UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, dalam salah satu pasalnya yaitu pasal 34, disebutkan tentang ketentuan program wajib belajar, yakni bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar, yaitu Sekolah Dasar (SD) serta Sekolah Menengah Pertama (SMP) tanpa memungut biaya.

Dalam realitanya tidak demikian yang terjadi. Beberapa Sekolah Menengah Pertama Negeri masih mengelola dana yang bersumber dari orang tua murid untuk mendukung kegiatan operasional sekolah, baik dalam bentuk iuran rutin, iuran les, dana pengembangan, maupun uang untuk pembelian buku pelajaran dengan besaran iuran bulanan dan dana pengembangan yang besarnya bervariasi.

Kondisi besarnya dana bantuan orang tua murid tersebut akan semakin meningkat dengan peningkatan status pengembangan SMP, yaitu untuk SMP N yang direncanakan dikembangkan menjadi bertaraf internasional dan dikenal dengan istilah RSBI (Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional). Penggunaan iuran dari orang tua murid tersebut sangat dimungkinkan untuk dilakukan oleh penyelenggara satuan pendidikan (pihak sekolah) karena dalam ketentuan Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan, menetapkan bahwa untuk RSBI diperkenankan mendapatkan dana dari masyarakat.

Sementara itu, pengelolaan RSBI di satuan pendidikan belum ditetapkan lebih lanjut dalam bentuk peraturan daerah, ataupun peraturan Bupati. Oleh karena itu, terkesan bahwa pengelolaan RSBI tersebut lepas dari kewenangan pemerintah kabupaten.

Di sisi lain, dengan diterimanya gugatan dari Koalisi Anti Komersialisasi Pendidikan ke MK, sebagaimana yang tertuang dalam Putusan Perkara Nomor 5/PUU-X/2012, dapat diketahui bahwa gugatan koalisi anti komersialisai pendidikan yang menyatakan bahwa berdasarkan Pasal 50 ayat (3) UU Sisdiknas bertujuan meliberalisasi pendidikan Indonesia sehingga tidak sesuai atau

bertentangan dengan Pasal 31 ayat (2) UUD 1945 yang menetapkan bahwa tiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya (Formatnews, 2012).

Berdasarkan deskripsi di atas, menjadi penting untuk diketahui lebih lanjut tentang kebenaran posisi sekolah sebagai satuan pendidikan SMPN RSBI dalam mengelola anggaran yang bersumber dari orang tua murid tersebut karena di satu sisi menurut PP No. 48 Tahun 2010, sekolah RSBI memang diperkenankan untuk mendapatkan dana bersumber dari masyarakat (orang tua murid). Selain itu, bantuan orang tua murid sebagai bentuk partisipasi masyarakat memang dimungkinkan dalam rangka desentralisasi pendidikan, yaitu dalam sistem Manajemen Berbasis Sekolah. Namun, di sisi lain sekolah sebagai bagian dari organisasi pemerintah daerah seharusnya mendasarkan segala jenis pengelolaan anggaran yang bersumber dari masyarakat berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan ketentuan di tingkat Pemerintah Kabupaten dengan tujuan agar pengelolaan anggaran tersebut dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

Berangkat dari permasalahan tersebut, maka menjadi penting untuk diteliti, bagaimanakah sebenarnya model pertanggungjawaban hukum yang sesuai untuk bantuan orang tua murid bagi SMPN RSBI, dan berdasarkan permasalahan tersebut maka rumusan permasalahan penelitian antara lain: (1) Bagaimanakah pertanggungjawaban hukum Pengelolaan Anggaran yang bersumber dari bantuan orang tua murid pada SMPN RSBI di Kabupaten Boyolali?; (2) Apakah pertanggungjawaban hukum pengelolaan anggaran yang bersumber dari orang tua murid pada SMP N RSBI di Kabupaten Boyolali telah memiliki kesesuaian dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah, UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, dan ketentuan pengelolaan keuangan daerah?; dan (3) Bagaimana merumuskan model pertanggungjawaban hukum yang sesuai untuk pengelolaan anggaran yang bersumber dari bantuan orang tua murid bagi SMPN RSBI di Kabupaten Boyolali?.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian empiris kualitatif karena mengkaji dan menganalisis model pertanggungjawaban hukum bagi bantuan orang tua murid di SMPN RSBI di Kabupaten Boyolali, penelitian dilakukan di SMPN 1 Boyolali dan SMPN 2 Boyolali yang merupakan kategori SMPN rintisan bertaraf internasional (RSBI).

Penelitian ini menggunakan data primer dan sekunder. Data Primer merupakan bahan penelitian yang berupa fakta-fakta empiris sebagai perilaku maupun hasil perilaku manusia, yaitu fakta-fakta yang terjadi di satuan pendidikan SMPN RSBI terhadap pengelolaan bantuan orang tua murid, yaitu perilaku pengelola pendidikan, pengelola RSBI, dan orang tua murid, baik dalam bentuk perilaku verbal, perilaku nyata, maupun perilaku yang terdokumentasi dalam berbagai dokumentasi atau catatan-catatan (arsip). (Fajar, et al., 2010:280).

Cara pengambilan data primer dalam penelitian ini diperoleh dengan pengamatan langsung, dan wawancara dengan informan, antara lain Kepala Sekolah SMPN 1 Boyolali dan SMPN 2 Boyolali, Kepala Sub Bagian Tata Usaha SMPN 1 Boyolali dan SMPN 2 Boyolali, Pengelola Program RSBI di SMPN 1 boyolali dan SMPN 2 Boyolali, dan Orang tua murid.

Dalam penelitian ini teknik analisis dilakukan secara kualitatif, yaitu data primer dan data skunder yang diperoleh dalam penelitian ini akan disusun secara sistematis, dihubungkan dan dianalisis secara kualitatif. Untuk selanjutnya hasil analisis akan menghasilkan suatu data deskriptif, yang

menggambarkan secara utuh tentang pelaksanaan pertanggungjawaban hukum dana bantuan orang tua murid pada SMPN RSBI. Selain menghasilkan data yang bersifat deskriptif, hasil dari teknis analisis kualitatif ini akan menghasilkan suatu preskripsi tentang hasil penelitian yang telah dilakukan, yaitu untuk memberikan penilaian terhadap pengelolaan bantuan orang tua murid pada RSBI tersebut, telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan atau tidak.

Selanjutnya, untuk mendapatkan suatu model pertanggungjawaban hukum bagi bantuan orang tua murid pada RSBI dilakukan dengan analisis prediktif. Model analisis prediktif ini digunakan untuk meramalkan atau merencanakan model pertanggungjawaban hukum yang ideal yang dapat digunakan untuk SMPN RSBI di Kabupaten Boyolali di masa yang akan datang dimana dasar peramalan/perencanaan model tersebut menggunakan dasar dan pertimbangan model-model pertanggungjawaban hukum yang sudah ada sekarang (Purwadi, 2012).

Proses analisis yang akan digunakan dilakukan secara deskriptif interaktif yang dilakukan melalui langkah-langkah yang bersifat umum. Proses selanjutnya yaitu dilakukan dengan reduksi, kesimpulan, dan verifikasi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Indonesia merupakan negara hukum, yang menjalankan konsep legalitas, artinya pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya harus berdasarkan Undang-Undang, sebagaimana yang dikemukakan oleh Julius Stahl bahwa bahwa ciri-ciri Negara hukum yaitu salah satunya dalam menjalankan pemerintahannya harus berdasarkan Undang-Undang (Yunas, 1992:19).

Pemerintah kabupaten mendapatkan kewenangan untuk menyelenggarakan urusan pendidikan, sesuai dengan amanah UU No. 32 Tahun 2004, untuk selanjutnya Pemerintah Daerah Kabupaten Boyolali memberikan kewenangan penyelenggaraan pendidikan tersebut salah satunya kepada satuan pendidikan SMP N, yang berbentuk Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPT), yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah No. 16 Tahun 2011 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Boyolali.

UPT SMPN, khususnya UPT SMP N RSBI merupakan bagian dari perangkat pemerintah daerah yang menjalankan pelayanan publik di bidang pendidikan, maka konsekuensinya dituntut untuk mampu mempertanggungjawabkan segala bentuk penyelenggaraan tugas yang dilakukan. Bentuk pertanggungjawaban tersebut menurut Syahrani Basah, adalah pertanggungjawaban secara moral kepada TYME dan pertanggungjawaban secara hukum yang disebut dengan batas atas dan batas bawah. Batas atas yaitu ketaatan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, dan sesuai dengan hierarki, sedangkan batas bawah adalah peraturan atau sikap tindak administrasi negara, tidak boleh melanggar hak dan kewajiban asasi warga (Basah, 1985:285) dan (Marbun, 2001:284).

Dengan demikian, sebagai bagian dari perangkat daerah, UPT SMP N dalam menyelenggarakan kegiatan di satuan pendidikan tunduk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk ketentuan pemerintah daerah. Namun, dalam realitanya Pemerintah Daerah belum menetapkan ketentuan tentang pengelolaan RSBI baik ketentuan pembagian kewenangan, ketentuan pengelolaan program, dan khususnya ketentuan pengelolaan keuangan yang ditetapkan baik dalam bentuk Peraturan Daerah maupun dalam bentuk Peraturan Bupati sehingga SMP N RSBI dalam menyelenggarakan program RSBI sepenuhnya berdasarkan ketentuan yang ditetapkan oleh

Kementerian Pendidikan Nasional, dan tidak di implementasikan dalam bentuk regulasi di tingkat pemerintah Kabupaten.

Hal inilah yang kemudian menyebabkan masing-masing sekolah membuat kebijakan sendiri dalam melakukan pengelolaan program dan pembiayaan sendiri, tanpa ada pedoman spesifik yang ditetapkan di tingkat Kabupaten. Khususnya untuk pengelolaan keuangan, masing-masing sekolah menetapkan anggaran berdasarkan standar yang tidak berlaku sama untuk lingkup wilayah satu Kabupaten, penetapan anggaran yang bersumber dari orang tua murid lebih banyak berdasarkan besaran iuran yang disepakati, tidak berdasarkan standar yang terukur di tingkat Kabupaten sehingga kecenderungannya iuran murid terdapat peningkatan dari tahun ketahun, dan lebih lanjut menyebabkan adanya kesan komersialisasi di bidang pendidikan.

Dengan demikian, wajar apabila untuk sekolah dengan standar RSBI yang sama di lingkup Kabupaten, terdapat perbedaan besaran biaya yang ditetapkan per standar. Adapun perbandingan besaran biaya per standar dapat dilihat pada tabel 1 di bawah ini.

Tabel 1. Perbandingan Standar Pembiayaan SMP N RSBI

No.	Uraian	SMPN 1 Boyolali	SMPN 2 Boyolali
1	Standar kompoetensi lulusan	380,226,000	220,734,500
2	Standar kurikulum		37,930,500
3	Standar proses	97,800,000	311,770,800
4	Srtandar pendidikan dan tenaga kependidikan	209,116,500	290,802,000
5	Standar sarana dan prasarana	773,106,650	948,250,000
6	Standar pengelolaan	232,436,500	199,816,000
7	Standar pembiayaan	2,565,357,650	2,641,393,000
8	Standar penilaian	187,003,000	138,468,800
	Jumlah	4,445,046,300	4,789,165,600

Untuk selanjutnya bahwa UPT SMP N RSBI dalam melaksanakan pengelolaan anggaran yang bersumber dari orang tua murid dibagi dalam tiga tahap yaitu perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan.

Perencanaan dilakukan melalui rapat pleno antara komite dan orang tua murid untuk menentukan besaran iuran rutin dan dana pengembangan. Hasil dari perencanaan ditetapkan dalam bentuk Rencana Anggaran Belanja Sekolah (RAPBS) sebagai dasar dalam penetapan anggaran. RAPBS ini mencakup semua sumber anggaran, baik dari orang tua murid maupun dari pemerintah. RAPBS yang selanjutnya ditetapkan menjadi APBS merupakan bentuk penetapan anggaran oleh sekolah secara mandiri dan dipergunakan sebagai acuan dalam mengelola kegiatan. APBS ditetapkan oleh Kepala Sekolah bersama ketua komite dan ditandatangani oleh Kepala Dinas Pendidikan. APBS yang bersumber dari orang tua murid tidak melalui kajian Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD), dan tidak didahului dengan pembahasan di tingkat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sebagaimana mekanisme penyusunan APBD yang ditetapkan dalam bentuk Perda.

Pelaksanaan pengelolaan anggaran yang bersumber dari orang tua murid dilaksanakan melalui bendahara komite, masuk dalam rekening bendahara komite, dibelanjakan sesuai dengan kebutuhan. Bendahara komite yang melaksanakan tugas harian adalah guru di satuan pendidikan, yang diberikan sampiran tugas selaku pelaksana tugas harian bendahara komite, berdasarkan surat keputusan Kepala Sekolah. Untuk pelaksanaan belanja biasanya dilakukan oleh panitia ataupun langsung oleh bendahara komite setelah melewati persetujuan dari komite sekolah. Adapun penyusunan Surat Pertanggungjawaban dilakukan oleh bendahara komite dan dilaporkan kepada orang tua murid pada waktu rapat pleno. Pertanggungjawaban yang disusun tersebut merupakan pertanggungjawaban anggaran komite yang terpisah dengan pertanggungjawaban anggaran pemerintah daerah yang ditetapkan dalam PERDA, pelaksanaan pertanggungjawaban anggaran komite tidak mengikuti ketentuan penatausahaan keuangan daerah meskipun pada kenyataannya anggaran komite tersebut dilaksanakan di satuan pendidikan yang merupakan bagian dari pemerintah daerah dan dilaksanakan oleh bendahara komite yang merupakan bagian dari perangkat daerah.

Berdasarkan hasil pendeskripsian tentang pelaksanaan pengelolaan anggaran bila dikaji dari perspektif UU Otonomi Daerah dan ketentuan pengelolaan keuangan daerah, maka dapatlah diketahui bahwa, SMPN di Kabupaten Boyolali secara organisatoris berbentuk Unit Pelaksana Teknis (UPT). Kepala Sekolah selaku Kepala UPT SMPN menjalankan kewenangan pendidikan yang diberikan oleh Bupati berdasarkan Perda No. 16 Tahun 2011, tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) Pemerintah Kabupaten Boyolali. Salah satu bentuk implementasi pemberian kewenangan dari Bupati Kepada Kepala UPT SMPN yaitu dalam hal pengelolaan keuangan UPT SMPN, yakni kepala UPT SMPN ditetapkan sebagai Kuasa Pengguna Anggaran.

Hubungan antara Kepala daerah yang menyerahkan kewenangan dan perangkat daerah yang diberikan kewenangan adalah hubungan antara mandataris dan mandan. Mandan dalam hal ini diperankan oleh Bupati Kepala Daerah sebagai pemberi wewenang, sedangkan mandataris diperankan oleh Kepala UPT selaku perangkat daerah yang disertai kewenangan (Ridwan, 2009:86).

Dengan demikian, bila dilihat dari perspektif teoretis hukum administrasi daerah, dapatlah diketahui bahwa Kepala UPT bertanggungjawab kepada Bupati Kepala Daerah atas segala anggaran yang dikelola, konsekuensi logis dari implementasi yang demikian, maka Kepala UPT SMPN RSBI sebagai perangkat daerah di bawah kepala daerah tidak dapat menetapkan dan mengelola APBS yang salah satunya bersumber dari masyarakat, komite, dan orang tua murid, tanpa ada pemberian kewenangan dari Bupati Kepala Daerah.

Pemberian kewenangan pengelolaan keuangan oleh Bupati kepada Personal pengelola keuangan di satuan pendidikan UPT SMPN tersebut baik Kuasa Pengguna Anggaran, maupun Bendahara pengeluaran, dan bendahara penerimaan adalah terhadap anggaran yang masuk dalam mekanisme APBD. Karena sebagaimana ditetapkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah bahwa Hak dan kewajiban daerah dalam hal penyelenggaraan urusan wajib di bidang pendidikan diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah (Perda APBD). Aturan lebih spesifik ditetapkan dalam PP No. 58 Tahun 2005 bahwa Kepala Daerah berfungsi sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan, mempunyai kewenangan menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APBD termasuk menetapkan personal pengelola keuangan.

Penetapan dan pengelolaan APBS oleh satuan pendidikan UPT SMPN yang memasukkan dana dari masyarakat khususnya orang tua murid dan langsung dipergunakan untuk kegiatan operasional maupun pengadaan sarana dan prasarana sekolah, tidak mempunyai kesesuaian dengan ketentuan pengelolaan keuangan daerah karena Sistem pengelolaan keuangan pemerintah daerah di Indonesia mengharuskan bahwa setiap penerimaan pada satuan kerja perangkat daerah (SKPD) harus disetor ke kas daerah dan tidak dapat digunakan secara langsung untuk membiayai pengeluaran pada satuan kerja dimaksud sehingga diharapkan dengan mekanisme semacam ini, akan tercapai transparansi, akuntabilitas, dan kejelasan pertanggungjawaban secara hukum.

PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menetapkan bahwa semua penerimaan daerah yang berbentuk uang harus masuk melalui kas daerah sebelum dipergunakan untuk pengeluaran di lingkup satuan pendidikan, dan apabila penerimaan berwujud barang, maka harus dicatat sebagai asset milik daerah. Hal ini sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 59 PP No. 58 Tahun 2005, yang menetapkan:

- (1) Penerimaan SKPD yang merupakan penerimaan daerah tidak dapat dipergunakan langsung untuk pengeluaran.
- (2) Komisi, rabat, potongan, atau penerimaan lain dengan nama dan dalam bentuk apa pun yang dapat dinilai dengan uang, baik secara langsung sebagai akibat dari penjualan, tukar-menukar, hibah, asuransi dan/atau pengadaan barang dan jasa termasuk penerimaan bunga, jasa giro atau penerimaan lain sebagai akibat penyimpanan dana anggaran pada bank serta penerimaan dari hasil pemanfaatan barang daerah atas kegiatan lainnya merupakan pendapatan daerah.
- (3) Semua penerimaan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) apabila berbentuk uang harus segera disetor ke kas umum daerah dan berbentuk barang menjadi milik/aset daerah yang dicatat sebagai inventaris daerah.

Aturan selanjutnya yang lebih spesifik lagi ditetapkan dalam Permendagri No. 13 Tahun 2006 Pasal 128, ayat (2) tentang Pedoman pengelolaan Keuangan Daerah yang menetapkan bahwa “*SKPD dilarang melakukan pungutan selain dari yang ditetapkan dalam peraturan daerah*”.

Selanjutnya, terkait dengan pertanggungjawaban pengelolaan anggaran bahwa secara hierarkis sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2004, sebenarnya Kepala UPT bertanggungjawab kepada bupati atas pemberian kewenangan yang diberikan oleh Bupati untuk kemudian Bupati mempertanggungjawabkan kewenangan yang diberikan kepada pemerintah pusat dan melaporkan Kepada DPRD dan masyarakat sebagaimana mekanisme yang ditetapkan sesuai dengan Pasal 27, UU No. 32 Tahun 2004 jo pasal 1 angka 5,6 dan 7 PP No. 108 Tahun 2000 tentang tata cara pertanggungjawaban Kepala Daerah, disebutkan ada tiga pertanggungjawaban, yaitu pertanggungjawaban akhir tahun anggaran, pertanggungjawaban akhir masa jabatan, dan pertanggungjawaban untuk hal tertentu. Namun demikian, pertanggungjawaban tersebut dikhususkan untuk anggaran-anggaran yang masuk dalam mekanisme APBD, yang terlebih dahulu telah ditetapkan dalam bentuk Peraturan Daerah, sedangkan pengelolaan anggaran di sekolah yang bersumber dari masyarakat tersebut tidak ditetapkan dalam Perda dan tidak masuk melalui mekanisme APBD, namun diselenggarakan dalam otonomi sekolah tersendiri yaitu melalui mekanisme APBS.

Dengan demikian, pengelolaan anggaran yang tidak ditetapkan melalui Perda APBD, berada di luar ranah pertanggungjawaban Bupati, sebagai pengguna anggaran sehingga secara tidak langsung tidak dipertanggungjawabkan kepada masyarakat, sebagai bentuk pertanggungjawaban publik

terhadap pelaksanaan layanan pemerintah. Rendahnya rentang kendali pemerintah daerah utamanya Bupati terhadap pengelolaan keuangan yang bersumber dari orang tua murid di tingkat UPT SMPN, memungkinkan penggunaan anggaran secara bebas, dan tidak terantau sehingga rawan penyimpangan.

Adanya pengelolaan anggaran yang tidak terantau oleh pemerintah kabupaten tersebut sejalan dengan pendapat dari orang tua murid bahwa sebagian besar orang tua murid menghendaki dana yang bersumber dari bantuan orang tua murid untuk pengelolaan RSBI dikelola melalui mekanisme APBD sehingga lebih jelas standar dan pertanggungjawabannya. Hal lain yang dikemukakan oleh orang tua murid bahwa komite sekolah kurang maksimal menjalankan fungsinya sebagai lembaga representasi masyarakat untuk memberikan kontribusi sumbangan pemikiran bagi penentuan kebijakan sekolah di bidang pendidikan. sehingga terkesan komite sekolah lebih banyak berfungsi sebagai pengesah dalam penentuan besaran dana dari orang tua murid.

Seharusnya masyarakat memiliki hak untuk memperoleh perlindungan dari berbagai tindakan pemerintah yang mungkin dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat, yaitu melalui adanya asas tanggung jawab pemerintah yang memberikan ruang yang cukup leluasa bagi timbulnya peran serta masyarakat yang memang sangat dibutuhkan oleh pemerintahan yang demokratis (Erwiningsih, 2010). Namun, kondisi tersebut belum dapat dicapai dalam pelaksanaan pengelolaan sebagaimana di atas sehingga perlu diberikan solusi model pelaksanaan pengelolaan anggaran yang bersumber dari orang tua murid yang memungkinkan pengelolaan anggaran akuntabel, transparan, dan memuaskan masyarakat dalam bentuk kebijakan pemerintah yang ditetapkan dalam peraturan daerah sehingga diharapkan peraturan daerah sebagai produk hukum tersebut mampu membawa perubahan dalam pelayanan di bidang pendidikan, sebagaimana pendapat Muchtar Kusumaatmaja, bahwa hukum tidak hanya diartikan sebagai “alat” tetapi sebagai “sarana” pembaharuan masyarakat (Darmodiharjo dan Shidarta, 2006:199).

Mochtar Kusumaatmaja berpendapat bahwa untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan terlebih dahulu dilakukan suatu penelitian secara lebih mendalam. Karena tanpa ada penelitian terlebih dahulu, tidak akan pernah diketahui secara pasti *living law* yang ada, dan bagaimana perencanaan itu harus dibuat secara akurat (Darmodiharjo dan Shidarta, 2006:204).

Bertolak dari berbagai uraian di atas ditawarkan suatu alternatif solusi berupa penawaran model pertanggungjawaban hukum, yang aplikatif di lapangan, sesuai dengan ketentuan pengelolaan keuangan daerah, transparan, dan mampu mengakomodasi konsep manajemen berbasis sekolah (MBS).

Konsep MBS ini tetap dijadikan pertimbangan dalam penyusunan model dengan beberapa alasan, bahwa pemberlakuan UU No. 32 Tahun 2004, menghendaki penyelenggaraan pemerintah daerah berbasis pada partisipasi masyarakat, kemudian apabila dilihat dari sejarahnya, peran masyarakat yang semula mendominasi dalam pengelolaan sekolah menjadi terkikis karena dominasi peran pemerintah (Muluk, 2007:4). Alasan yang lain, secara faktual menunjukkan bahwa dari alokasi anggaran untuk RSBI di SMPN 1 Boyolali dan SMPN 2 Boyolali, maka anggaran dari orang tua murid, menempati porsi hampir 30% dari keleseluruhan total anggaran. Hal ini menunjukkan ketergantungan pada dana orang tua murid sudah sedemikian besar karena pada kenyataannya pemerintah daerah hanya mengalokasikan anggaran pelayanan pendidikan dasar, yaitu untuk gaji guru dan karyawan, dan operasional sekolah rutin, sedangkan pelayanan pengembangan program untuk sekolah masih dianggarkan dalam persentase yang sangat minim, dan masih sangat menggantungkan dari partisipasi masyarakat.

Dalam penyusunan model untuk menemukan pertanggungjawaban hukum pada UPT SMPN RSBI akan didasarkan pada teori tentang perumusan kebijakan pendidikan oleh pemerintah, yaitu teori kelembagaan dengan modifikasi teori demokrasi. Teori ini merupakan formulasi dari Dye yang dikutip oleh Nugroho (2010), dalam buku berjudul *Kebijakan Pendidikan yang Unggul*, ada tiga hal yang membenarkan pendekatan ini, yaitu bahwa pemerintah memang sah membuat kebijakan publik, fungsi tersebut bersifat universal, dan memandang pemerintah memonopoli fungsi pemaksaan dalam kehidupan bersama, sedangkan dalam teori demokratis, teori ini menghendaki agar setiap “pemilik hak demokrasi” diikutsertakan sebanyak-banyaknya. Teori ini biasanya dikaitkan dengan implementasi *good governance* bagi pemerintahan yang mengamanahkan agar dalam membuat kebijakan, para konstituen dan pemanfaat diakomodasikan keberadaanya (Nugroho, 2010:201).

Dalam penyusunan model pertanggungjawaban hukum tersebut diakomodasi juga prinsip Musyawarah dari masyarakat, orang tua murid, komite sekolah, dan satuan pendidikan yang merupakan fundamen dasar dari penetapan anggaran di sekolah, sedangkan pemerintah daerah lebih banyak berfungsi untuk melakukan standarisasi pengelolaan agar lebih akuntabel, mempunyai kepastian hukum, dan memenuhi aspek keadilan.

Penyusunan model dimulai dari proses perencanaan dalam bentuk Rencana Kerja dan Anggaran Sekolah (RKAS) berdasarkan musyawarah antara orang tua murid, komite dan satuan pendidikan. RKAS dijadikan dasar pengajuan anggaran untuk ditetapkan dalam mekanisme pengelolaan keuangan daerah, yaitu ditetapkan dalam bentuk Perda. Setelah ditetapkan dalam bentuk Perda, pelaksanaan anggaran mengikuti pola mekanisme penatausahaan keuangan daerah, dengan bentuk pertanggungjawaban mengikuti sistem keuangan daerah, Pertanggungjawaban tersebut dilaporkan di akhir tahun sebagai bentuk Laporan Pertanggungjawaban Bupati di hadapan dewan dan masyarakat.

Relevansi Penelitian Terkait dengan Pembubaran RSBI oleh Mahkamah Konstitusi

Sebagaimana kondisi terakhir bahwa Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan gugatan beberapa orang tua murid terkait dengan Pasal 50 UU No. 20 Tahun 2013 tentang sistem pendidikan nasional, yaitu pasal tentang pemberlakuan RSBI, sedangkan Gugatan dikabulkan pada tanggal 2 Februari 2013.

Meskipun pada kenyataannya RSBI telah dibubarkan dan satuan pendidikan SMPN sesuai dengan surat edaran menteri pendidikan nasional, No.017/MPK/SE/2013, tentang Kebijakan Transisi RSBI dikembalikan lagi kepada status sekolah reguler dengan konsekuensi tidak diperkenankan menerima dana yang bersumber dari bantuan orang tua murid untuk pelaksanaan kegiatan, namun demikian, dalam kenyatannya menunjukkan bahwa satuan pendidikan masih membutuhkan bantuan dana dari masyarakat dan orang tua murid, selain itu pemerintah tidak semerta-merta dapat menghentikan partisipasi masyarakat, hanya saja agar pengelolaannya dapat dipertanggungjawabkan, maka diperlukan suatu rumusan tentang model pertanggungjawaban hukum yang aplikatif di lapangan, sesuai dengan ketentuan pengelolaan keuangan daerah, transparan, dan mampu mengakomodasi partisipasi masyarakat baik langsung ataupun melalui komite. Dengan demikian, penelitian tentang model pertanggungjawaban hukum bagi bantuan orang tua murid tersebut diharapkan dalam perkembangan ke depan masih relevan untuk diaplikasikan terlepas dari status apapun sekolah tersebut RSBI ataupun berstandar yang lain.

SIMPULAN

Dari hasil penelitian tersebut dapat disimpulkan bahwa (1) Belum adanya pengaturan tentang pengelolaan RSBI yang ditetapkan Pemerintah Kabupaten, Pengelolaan dana bantuan orang tua murid SMPN RSBI di Kabupaten Boyolali dilakukan melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (APBS) yang ditetapkan oleh Kepala Sekolah, bersama Ketua komite, namun tidak masuk dalam mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Satuan pendidikan UPT SMPN sebagai bagian dari organ pemerintah daerah, tidak dapat langsung mempergunakan bantuan yang bersumber dari masyarakat/komite/orang tua murid tanpa melalui mekanisme penetapan dalam Perda APBD; (2) pertanggungjawaban hukum pengelolaan anggaran yang bersumber dari orang tua murid pada SMP N RSBI di Kabupaten Boyolali secara hierarkis sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah, UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, dan ketentuan pengelolaan keuangan daerah. (3) Model yang dapat digunakan untuk merumuskan bentuk pertanggungjawaban hukum bagi bantuan orang tua murid adalah dengan mengakomodasi partisipasi masyarakat/komite/ orang tua murid sebagai sumber penerimaan daerah, dikelola dengan mekanisme yang ditetapkan melalui Perda APBD, dan dipergunakan untuk pembiayaan pendidikan pada UPT SMPN RSBI mengikuti pola penatausahaan APBD.

DAFTAR PUSTAKA

- Basah, Sjahran. 1985. *Eksistensi dan tolak ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*. Bandung.
- Darmodiharjo, Darji dan Shidarta. 2006, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Erwiningsih, Winahyu. 2010. "Peranan Hukum dalam Pertanggungjawaban Perbuatan Pemerintahan", (Suatu Kajian dalam Kebijakan Pembangunan Hukum"). Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, dalam, http://eprints.ums.ac.id/330/1/6._diakses 15 Agustus 2012, pukul 10.30 **WIB**).
- Fajar, Mukti N. D. dan Yulianto Achmad. 2010. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Formatnews.com: *formatnewspekanbaru*: "RSBI di gugat di MK". 14 Juli 2012, Rabu, 2 Mei 2012 / 19:32:37, dalam <http://formatnews.com/beta/view.php?newsid=9701>, Diakses hari Sabtu, tanggal 14 Juli 2012, jam 11.00.
- Marbun, S.F. et al. 2001, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press.
- Muluk, Khairul. 2007. *Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Nugroho, Riant. 2010. *Kebijakan Pendidikan yang Unggul*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Purwadi, Didik. 2012. "Model Yayasan Pendidikan dalam Perspektif Perlindungan Hukum terhadap Peserta Didik (Studi Kasus pada Yayasan Perguruan Tinggi di Surakarta)". Magister Ilmu Hukum: Universitas Muhammadiyah Surakarta.
- R.I., Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003, tentang "Sistem Pendidikan Nasional", Pasal 34, ayat 2 dan ayat 3
- Ridwan. 2009. *Hukum Administrasi di Daerah*. Yogyakarta: UII Press.
- Yunas, Didi N. 1992. (Ahmad Nasrullah Fathurahman, dalam judul tesis : *Pergeseran Paradigma Kekuasaan Pemerintah Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia, 2005*. Magister Hukum : Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.