

Legalitas Kewenangan Penyelenggara Pendidikan dalam Menarik Pungutan di Satuan Pendidikan Dasar

JOHAN RAHMATULLOH

Solidaritas Masyarakat untuk Transparansi Nusa Tenggara Barat

Johan.rahmatulloh@gmail.com

p-ISSN : 2477-118X

ABSTRAK

Tulisan ini membahas tentang kewenangan melakukan pungutan yang dilakukan pihak penyelenggara Pendidikan di satuan Pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah kepada orangtua atau wali peserta didik. Dalam Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 44 Tahun 2012 tentang Pungutan dan Sumbangan Biaya Pendidikan Pada Satuan Pendidikan Dasar diatur tegas mengenai larangan melakukan pungutan. Ditegaskan dalam Pasal 9 ayat (1) yakni, “Satuan pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh Pemerintah, dan/atau pemerintah daerah dilarang memungut biaya satuan pendidikan dasar.” Akan tetapi, dalam tahap implementasinya bahwa pihak penyelenggara pendidikan dalam satuan pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh pemerintah

daerah tetap memberlakukan pungutan tersebut. Argumentasi yang dibangun oleh pihak penyelenggara Pendidikan adalah bahwa telah terjadi kesepakatan antara pihak penyelenggara Pendidikan dengan orangtua atau wali peserta didik. Penelitian ini menggunakan tiga sumber pendekatan yakni pertama, pendekatan peraturan perundang-undangan yakni peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Pendidikan, pendekatan kedua melalui studi refrensi berupa buku-buku, pendekatan ketiga melalui studi media massa.

Kata Kunci: Kewenangan penyelenggara pendidikan, Pungutan, Kesepakatan.

ABSTRACT

This paper discusses the authority of the Providers of Education in Primary Education Units organized by local governments to conduct levies towards parents or guardians of learners. In the Regulation of the Minister of Education and Culture No. 44 of 2012 on Charges and Donations Tuition Fee in Primary Education Unit is set firmly on the prohibition of levies. Affirmed in Article 9 paragraph (1) namely, "Primary Education Units organized by the Government, and / or local government are prohibited to charge basic unit of education. However, in the implementation stage that the education providers in elementary education units organized by the local government still impose such levies. The argument developed by the organizer of Education is that there has been an agreement between the Provider of Education with the parents or guardians of the students. This study uses three sources of approach first, the approach of legislation that is the regulation governing the Education, the second approach through reference study in the form of books, the third approach through the study of mass media.

Keywords: Authority of education provider, Levy, Agreement.

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Istilah pungutan liar¹ dewasa ini mendapatkan sorotan tajam di tengah-tengah masyarakat. Tindakan pungutan liar merupakan suatu pelanggaran yang tidak sesuai dengan norma hukum dan dapat dikategorikan ke dalam tindak pidana korupsi. Korupsi merupakan suatu penyakit yang harus mendapatkan perlawanan secara masif atau bersama-sama. Kejahatan korupsi yang dikenal dengan kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*) tersebut telah banyak merusak sistem tatanan kehidupan baik sosial, ekonomi, politik. Kejahatan yang dilakukan secara berjamaah ini terungkap tidak hanya korupsi tersebut dilakukan di lingkungan politik semata, akan tetapi telah merasuki sistem pendidikan di negeri ini.²

Memperhatikan tanggung jawab negara dalam memfasilitasi warga negaranya untuk menjadi warga negara yang berkualitas dan berdaya saing tegas disebutkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Ditegaskan dalam Alinea keempat UUD NRI 1945 yakni, “Kemudian dari pada itu, untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial”.

Dalam rangka mengejawantahkan tujuan tersebut di atas dalam konteks frasa yang menyatakan “mencerdaskan kehidupan bangsa”, negara memiliki kewajiban untuk memfasilitasi dalam menyediakan

1. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2016 tentang Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar. Ditegaskan dalam konsideran menimbang huruf a menyatakan bahwa “praktik pungutan liar telah merusak sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sehingga perlu upaya pemberantasan secara tegas, terpadu, efektif, efisien, dan mampu menimbulkan efek jera...”

2. Apabila menilik hasil penelitian Indonesia Corruption Watch menyatakan bahwa “Sejak 10 tahun terakhir dari 29 kasus korupsi di sector Pendidikan tercatat negara dirugikan Rp 53,5 Miliar. Sasaran empuknya adalah dalam penggunaan DAK yang ditujukan untuk membangun dan memperbaiki gedung sekolah serta sarana prasarana lain Dan penggunaan dana BOS...”. Lihat <http://www.antikorupsi.org/id/content/rapor-merah-sepuluh-tahun-korupsi-pendidikan> diakses tanggal 11 april 2017.

sarana dan prasarana di bidang pendidikan. Pengejawantahan tersebut dapat dibaca dalam UUD NRI 1945 Bab XIII tentang Pendidikan dan Kebudayaan yang mengatur sebanyak dua pasal yakni Pasal 31 terdiri atas 5 ayat³ dan Pasal 32 terdiri atas dua ayat.⁴

Menilik rumusan dalam setiap pasal dan ayat tersebut di atas, negara secara tegas menunjukkan komitmennya untuk memajukan sistem pendidikan nasional bagi warga negaranya.⁵ Alokasi anggaran yang ditegaskan sebesar 20% tersebut semakin mempertegas keseriusan negara. Bahkan alokasi anggaran tersebut tidak hanya dibebankan kewajiban melalui APBN melainkan juga dialokasikan melalui APBD.

Di sisi lain, sejak diundangkannya UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, politik hukum penyelenggaraan pendidikan dasar mengalami perubahan, yakni pembagian urusan kewenangan di bidang penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan antara provinsi dan kabupaten/kota. Di mana Sekolah Menengah Atas (SMA) dan/atau Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) menjadi kewenangan pemerintah provinsi. Sedangkan kewenangan pemerintah kabupaten/kota hanya pada penyelenggaraan dan pengelolaan

³. a) Ayat (1) “setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan; b) ayat (2) “setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya; c) ayat (3) “pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu system pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang di atur dengan undang-undang”; d) ayat (4) negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional”; dan e) ayat (5) “pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk memajukan peradaban serta kesejahteraan umat manusia”.

⁴. a) ayat (1) “negara memajukan kebudayaan nasional indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya”; dan b) ayat (2) “negara menghormati dan memelihara Bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional”.

⁵. Sistem pendidikan nasional diatur melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003. Pasal 1 angka 1 menjelaskan yang dimaksud dengan “Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara. Selanjutnya, angka (2) menjelaskan yang dimaksud dengan “Pendidikan Nasional adalah pendidikan yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berakar pada nilai-nilai agama, kebudayaan nasional indonesia dan tanggap terhadap perubahan tuntutan zaman. Sedangkan angka (3) menjelaskan yang dimaksud dengan “Sistem Pendidikan Nasional adalah keseluruhan komponen pendidikan yang saling terkait secara terpadu untuk mencapai tujuan pendidikan nasional”.

Sekolah Dasar (SD) dan Sekolah Menengah Pertama (SMP).⁶ Oleh karena dengan adanya pembagian kewenangan tersebut juga berdampak kepada alokasi anggaran kepada setiap sekolah yang bersumber dari APBN maupun APBD.

Permasalahan seputar pendidikan hingga saat ini masih terus menjadi catatan-catatan untuk dilakukan perbaikan. Misalnya, mengenai kurikulum pembelajaran, pelaksanaan ujian nasional, siswa yang kekurangan gedung belajar, dan berbagai macam pungutan-pungutan yang dilakukan oleh pihak penyelenggara pendidikan. Berbagai permasalahan di dunia pendidikan tersebut di atas, penulis hanya membatasi terkait dengan pungutan yang tidak berdasarkan aturan atau pungutan liar yang dilakukan oleh penyelenggara pendidikan di satuan pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Menurut Abu Fida' Abdur Rafi' dalam pendapatnya tentang pungutan liar sebagai tindak pidana korupsi, yakni "Pungutan yang dilakukan oleh seluruh sektor publik yang tidak berdasarkan aturan hukum yang jelas, maka masuk dalam penggolongan kejahatan atau praktik korupsi".⁷ Kasus demikian acapkali terjadi dan sebagai contoh adalah kasus pungutan yang dilakukan oleh kepala sekolah SMPN 6 Mataram.⁸

Kasus pungutan yang diduga tidak sesuai Permendikbud No 44

6. Dalam ketentuan Pasal 1 angka (1) Permendikbud No 44 Tahun 2012 tentang Pungutan dan Sumbangan Biaya Pendidikan Pada Satuan Pendidikan Dasar menyebutkan pengertian satuan pendidikan dasar yakni "Satuan pendidikan dasar adalah satuan pendidikan penyelenggara program wajib belajar pendidikan dasar 9 (sembilan) tahun yang meliputi Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Pertama termasuk Sekolah Dasar Luar Biasa, Sekolah Menengah Pertama Luar Biasa, dan Sekolah Menengah Pertama Terbuka.

7. Abu Fida' Abdur Rafi', *Terapi Penyakit Korupsi Dengan Tazkiyatun Nafs (Penyucian Jiwa)*, Jakarta : Republika, 2004, hlm. 1. Lebih lanjut Abu menjelaskan bahwa Korupsi yang terjadi di Indonesia dilihat dari sisi modus operandinya dapat digolongkan antara lain sebagai berikut: a) suap menyuap di berbagai sector, antara lain berupa mafia peradilan, suap menyuap dalam proses rekrutmen pegawai negeri sipil (PNS), tender dan lain-lain; b) pungutan-pungutan liar (pungli) di segala sector public; c) mark up (pengelembungan) dana pada berbagai proyek; d) kredit macet dan pembobolan pada lembaga perbankan; e) penggelapan uang negara.

8. Dugaan pungutan liar di sektor pendidikan bukan hanya tertinggi di Nusa Tenggara Barat, melainkan secara umum sektor pendidikan merupakan ladang basah tempat terjadinya pungutan liar (pungli). Lihat: <http://regional.kompas.com/read/2016/10/25/11431451/pungli.paling.banyak.terjadi.di.sektor.pendidikan>; <http://regional.kompas.com/read/2016/10/25/11431451/pungli.paling.banyak.terjadi.di.sektor.pendidikan>; <http://www.antarane.com/berita/615723/kepala-smpn-6-mataram-jadi-tersempit-kasus-pungli-unbk> ; diakses tanggal 8 April 2017.

Tahun 2014 tersebut kemudian menjadikan seorang kepala sekolah SMPN 6 Mataram ditetapkan sebagai tersangka. Kepala Sekolah mengklarifikasi bahwa pungutan tersebut telah dilakukan sesuai dengan “kesepakatan” antara sekolah dengan orangtua atau wali murid. Singkatnya, argumentasi kepala sekolah dengan adanya kesepakatan tersebut tetap tidak dapat meloloskan dirinya dari perbuatan melawan hukum. Sehingga tetap diproses hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang di atas, maka dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan kewenangan Penyelenggara pendidikan menarik pungutan terhadap orangtua/wali siswa dalam satuan pendidikan dasar?
2. Apakah kewenangan penyelenggara pendidikan menarik pungutan atas dasar kesepakatan dengan orangtua/wali siswa tersebut legal atau sah menurut hukum?

3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini dilakukan adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaturan tentang pungutan di pendidikan satuan dasar; dan
2. Untuk menganalisis legalitas pungutan dalam satuan pendidikan dasar berdasarkan kesepakatan.

4. Metode penelitian

Dalam penelitian hukum lazimnya terdapat beberapa pendekatan digunakan untuk memecahkan suatu permasalahan hukum yang dikaji, yakni: a) pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute*

approach); b) pendekatan kasus (*case approach*); c) pendekatan historis (*historical approach*); d) pendekatan komparatif (*comparative approach*); e) pendekatan konseptual (*conceptual approach*).⁹

Berdasarkan pendekatan tersebut di atas, karena penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif,¹⁰ maka Penulis menggunakan dua pendekatan yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Adapun bahan hukum yang digunakan yakni bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. *Pertama*, bahan hukum primer yakni bahan hukum yang bersumber dari peraturan perundang-undangan sebagai berikut: a) PP No 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan, Permendikbud No 44 Tahun 2012 tentang Pungutan dan Sumbangan Biaya Pendidikan Pada Satuan Pendidikan Dasar, Putusan MK No 5/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Kedua*, bahan hukum sekunder yakni bahan hukum yang bersumber dari buku-buku, kamus dan media massa.

Berpijak pada ketiga sumber tersebut di atas, korupsi telah berkembang ke semua sektor. Dan di sektor Pendidikan ini berkembang asumsi bahwa pungutan yang dilakukan oleh pihak penyelenggara Pendidikan di satuan Pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah atas dasar 'kesepakatan' dengan orangtua atau wali peserta didik adalah sah dan tidak melanggar hukum.

Untuk itu perlu dilakukan kajian terkait dengan hal tersebut untuk melihat atau meluruskan pemahaman para penyelenggara Pendidikan di satuan Pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah terkait dengan pungutan-pungutan tersebut. Agar, pihak

⁹. Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2014, hlm. 133.

¹⁰. Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal. Pada penelitian hukum jenis ini, acapkali hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas. Oleh karena itu, pertama, sebagai sumber datanya hanyalah data sekunder, yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, atau data tersier. Lihat Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2012, hlm. 118.

penyelenggara pendidikan memahami batas kewenangannya dalam melakukan pungutan-pungutan yang dibolehkan secara hukum.

PEMBAHASAN

1. Pengaturan Kewenangan Penyelenggara Pendidikan dalam Menarik Pungutan di Satuan Pendidikan Dasar

Sebelum mengkaji lebih jauh tentang kewenangan penyelenggara pendidikan menarik pungutan dalam satuan pendidikan dasar perlu kiranya untuk mengetahui batasan pengertian yang dimaksud dengan ‘kewenangan’ dan ‘pendidikan dasar’ itu sendiri.

Kewenangan merupakan satu landasan seseorang dapat dibenarkan melakukan tindakan atau perbuatan dalam bentuk apapun. Kewenangan tersebut tentu haruslah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sebab, semua itu tidak terlepas dari prinsip yang secara tegas diadopsi oleh negara Indonesia yakni sebagai negara hukum.

Ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 disebutkan “Negara Indonesia adalah Negara hukum”. Negara hukum memiliki makna bahwa tindakan dalam bentuk apa pun dilakukan oleh siapapun harus sesuai dengan asas legalitas, lebih-lebih kepada penyelenggara negara dan penyelenggara pendidikan. Asas legalitas merupakan prinsip negara hukum yang sering dirumuskan dengan ungkapan “*het beginsel van wetmatigheid van bestuur*” yakni prinsip keabsahan pemerintahan atau penyelenggara negara. Artinya, asas legalitas sendiri menentukan bahwa semua ketentuan keterikatan warga negara harus didasarkan pada undang-undang (*het legaliteitsbeginsel houdt in dat alle (algemene) de burgers bindende bepalingen op de wet moeten berusten*).¹¹

Dalam pengertian yang luas bahwa siapapun yang terikat dengan hukum tertulis tersebut tidak hanya sebatas kepada undang-undang saja, melainkan seluruh peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenjangnya. Sebab hukum tertulis itu sendiri memiliki tingkatan atau jenjangnya sebagaimana pendapat yang dikemukakan oleh

¹¹. Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2011, hlm. 91

Hans Kelsen. Menurut Hans Kelsen sebagaimana dikutip oleh Maria Farida Indrati yakni:

“Norma hukum selalu berjenjang, di mana norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar (*grundnorm*)”.¹²

Dengan demikian, apabila seseorang yang memiliki kewenangan dalam hal ini aparaturnya bertindak atau melakukan atau mengambil suatu keputusan tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan di atas, maka seseorang tersebut dapat dikatakan telah menyalahgunakan kewenangannya (*detournement de pouvoir*) kecuali ditentukan oleh keadaan-keadaan khusus atau darurat yang harus mengambil keputusan atau bertindak dengan segera.

Sebagaimana Philipus M. Hadjon yang mengutip Putusan *Hoge Raad* (H.R., 9 Desember 1961) merumuskan yang dimaksud dengan penyalahgunaan wewenang tersebut adalah sebagai berikut:

“Kesewenangan adalah suatu bentuk penyalahgunaan wewenang khusus karena orang yang diberi wewenang itu menggunakannya bertentangan dengan peraturan yang mendasarinya dan berdasarkan pertimbangan yang wajar mengenai tujuan peraturan itu, ia tidak memenuhi kepentingan-kepentingan yang harus diperhatikan”.¹³

Lebih lanjut Philipus M. Hadjon menyatakan rumusan pengertian “*detournement de pouvoir*” yang pertama kali dalam *Arrest Zandvoorts* (H.R. 14 Januari 1949) oleh *Hoge Raad* dikatakan:

“Bahwa ia (Walikota) dalam pada itu menurut desakan lainnya meskipun berasal dari kepentingan umum yaitu

¹² Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007, hlm. 44.

¹³ Amiruddin, *Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2010, hlm. 199

desakan yang lain daripada yang menurut tujuan undang-undang pada waktu memilih obyek yang harus dituntut yang harus diperhatikan ia menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain daripada tujuan yang diberikan kepada wewenang itu”.

Berdasarkan rumusan penyalahgunaan wewenang di atas, lebih jelas dikemukakan pendapat oleh Jean Rivero dan Waline sebagaimana dikutip oleh Amiruddin diartikan ke dalam tiga wujud, yakni:

1. Penyalahgunaan wewenang untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum atau untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan;
2. Penyalahgunaan wewenang dalam arti bahwa tindakan pejabat tersebut adalah benar ditujukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang atau peraturan-peraturan lain;
3. Penyalahgunaan wewenang dalam arti menyalahgunakan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.¹⁴

Dengan demikian, kewenangan penyelenggara pendidikan dalam melakukan pungutan pada satuan pendidikan dasar wajib berlandaskan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, agar tindakan atau perbuatan dari pejabatnya tidak bertentangan atau melakukan perbuatan melawan hukum yang mengarah pada penyalahgunaan wewenang dalam melakukan pungutan.

Secara harfiah, pungutan dalam Kamus Bahasa Indonesia dijelaskan bahwa “Pungutan adalah sesuatu yang dipungut, sesuatu yang dipetik, sesuatu yang dikutip”.¹⁵ Batasan pengertian pungutan tersebut jika ditelusuri dalam peraturan perundang-undangan, diatur dalam Permendikbud No. 44 Tahun 2012 tentang Pungutan dan

¹⁴ *Ibid*, 200.

¹⁵ Purwo Djatmiko, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*. Surabaya: Anugerah, 2016, hlm. 440

Sumbangan Biaya Pendidikan Pada Satuan Pendidikan Dasar. Dalam ketentuan Pasal 1 angka (2) Permendikbud tersebut mendefinisikan sebagai berikut:

“Pungutan adalah penerimaan biaya pendidikan baik berupa uang dan/atau barang/jasa pada satuan pendidikan dasar yang berasal dari peserta didik atau orangtua/wali secara langsung yang bersifat wajib, mengikat, serta jumlah dan jangka waktu pemungutannya ditentukan oleh satuan pendidikan dasar”.

Lebih lanjut, di mana pungutan memiliki pengertian yang berbeda dengan sumbangan. Dalam ketentuan Pasal 1 angka (3) Permendikbud No 44 Tahun 2012 disebutkan yang dimaksud dengan sumbangan yakni:

“Sumbangan adalah penerimaan biaya pendidikan baik berupa uang dan/atau barang/jasa yang diberikan oleh peserta didik, orangtua/wali, perseorangan atau lembaga lainnya kepada satuan pendidikan dasar yang bersifat sukarela, tidak memaksa, tidak mengikat, dan tidak ditentukan oleh satuan pendidikan dasar baik jumlah maupun jangka waktu pemberiannya”.

Pungutan dan sumbangan yang dimaksud di atas sesuai ketentuan Permendikbud No 44 Tahun 2012 diberlakukan khusus untuk siswa satuan pendidikan dasar. Sedangkan, yang dimaksud dengan “satuan pendidikan dasar” adalah sebagaimana ketentuan Pasal 1 angka (1) Permendikbud No 44 Tahun 2012 yakni:

“Satuan pendidikan dasar adalah satuan pendidikan penyelenggara program wajib belajar pendidikan dasar 9 (sembilan) tahun yang meliputi Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Pertama termasuk Sekolah Dasar Luar Biasa, Sekolah Menengah Pertama Luar Biasa, dan Sekolah Menengah Pertama Terbuka”.

Dana dalam bentuk uang merupakan instrumen penting dalam

memenuhi kebutuhan dalam setiap pelaksanaan atau penyelenggaraan proses belajar mengajar. Sebab, uang merupakan bagian dari sistem pendidikan nasional yang besar pengaruhnya untuk kemajuan pendidikan. Secara harfiah, sistem adalah satu kesatuan komponen yang saling berkaitan atau berhubungan dan saling memengaruhi untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Artinya, apabila satu komponen tidak berjalan atau tidak berfungsi maka akan memengaruhi komponen yang lainnya.

Pendanaan sekolah yang diperoleh dari pungutan tersebut dapat ditelusuri Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan. Ditegaskan dalam Pasal 2 yakni: “Pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat”. Selanjutnya ayat (2) menyebutkan yang dimaksud masyarakat adalah “peserta didik, orangtua atau wali peserta didik”.

Selanjutnya dalam Pasal 51 PP No 48 Tahun 2008 tegas disebutkan bahwa sumber pendanaan sekolah adalah sebagai berikut: (1) Pendanaan pendidikan bersumber dari Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat; (2) Dana pendidikan pemerintah daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat bersumber dari: a) anggaran Pemerintah; b) anggaran pemerintah daerah; c) bantuan pihak asing yang tidak mengikat; dan/atau d) sumber lain yang sah.

Ditegaskan kembali dalam Pasal 51 ayat (5) berbunyi sebagai berikut:

“Dana pendidikan satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah dapat bersumber dari: a) bantuan pemerintah daerah; b) bantuan Pemerintah; c) pungutan dari peserta didik atau orangtua/walinya yang dilaksanakan sesuai peraturan perundang-undangan; d) bantuan dari pemangku kepentingan satuan pendidikan di luar peserta didik atau orangtua/walinya; e) bantuan pihak asing yang tidak mengikat; dan/atau f) sumber lainnya yang sah.

Menilik rumusan ketentuan Pasal 51 ayat (5) Peraturan Pemerin-

tah tersebut di atas, pendanaan yang bersumber dari “pungutan dari peserta didik” masih bersifat umum untuk semua satuan pendidikan, artinya tidak secara eksplisit menyebutkan diberlakukan kepada satuan pendidikan dasar.

Dengan demikian diaturlah secara eksplisit mengenai pungutan dalam satuan pendidikan dasar tersebut sebagaimana telah disebutkan di awal. Dalam Permendikbud No 44 Tahun 2012 ditegaskan bahwa pungutan dalam satuan pendidikan dasar itu tidak diperbolehkan untuk dilakukan oleh pihak penyelenggara pendidikan. Demikian ditegaskan dalam Pasal 9 ayat (1) secara lengkap berbunyi, “satuan pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh pemerintah, dan/atau pemerintah daerah **dilarang** memungut biaya satuan pendidikan”.

Meskipun dalam ketentuan pengecualian pungutan dapat dilakukan jika sekolah tersebut dirancang sebagai sekolah bertaraf internasional (SBI). Demikian ditegaskan dalam ketentuan Pasal 10 (1) Permendikbud tersebut yakni:

“Satuan pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh Pemerintah atau pemerintah daerah yang dikembangkan/dirintis menjadi bertaraf internasional dapat memungut biaya satuan pendidikan dan digunakan hanya untuk memenuhi kekurangan biaya investasi dan biaya operasi yang diperoleh dari Pemerintah dan/atau pemerintah daerah”.¹⁶

¹⁶ Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional (RSBI) telah dinyatakan bertentangan oleh Mahkamah Konstitusi Dalam Putusan Mahkamah Konsitusi Nomor 5/PUU-X/2012 yang menguji konstitusionalitas Pasal 50 ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Di mana ketentuan Pasal 50 ayat (3) tersebut dinyatakan bertentangan dengan UDD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Adapun pertimbangan hukum Mahkamah sekurang-kurangnya yang dikutip penulis adalah sebagai berikut: “... (1) menurut Mahkamah istilah “berstandar Internasional” dalam Pasal 50 ayat (3) UU Sisdiknas, dengan pemahaman dan praktik yang menekankan pada penguasaan bahasa asing dalam setiap jenjang dan satuan pendidikan sangat berpotensi mengikis kebanggaan terhadap bahasa dan budaya nasional Indonesia. (2) Menurut Mahkamah pembedaan perlakuan demikian bertentangan dengan prinsip konstitusi yang harus memberikan perlakuan yang sama antarsekolah dan antar peserta didik apalagi sama-sama sekolah milik pemerintah. (3) Menurut Mahkamah, hal demikian disamping menimbulkan pembedaan perlakuan terhadap akses pendidikan, juga mengakibatkan komersialisasi sektor pendidikan...”.

Akan tetapi, meskipun dilarang melakukan pungutan, pihak penyelenggara pendidikan masih bisa mendapatkan pendanaan dengan jalan lain yang bersumber dari orangtua atau wali siswa yakni melalui “sumbangan”. Namun, perlu untuk diketahui bahwa antara pungutan dan sumbangan merupakan sesuatu yang berbeda. Perbedaan antara sumbangan dan pungutan dapat dilihat dalam tabel di bawah.

Tabel: Perbedaan Pungutan dan Sumbangan

No	Perbedaan	
	Pungutan	Sumbangan
1	Wajib dan mengikat	Sukarela, tidak memaksa, tidak mengikat
2	Jumlahnya ditentukan	Tidak ditentukan jumlahnya
3	Waktunya ditentukan	Tidak ditentukan waktunya

Sumber: Permendikbud No 44 Tahun 2012.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis berkesimpulan yakni kewenangan pihak sekolah melakukan “pungutan” kepada orangtua atau wali siswa dalam satuan pendidikan dasar dalam bentuk apapun sudah limitatif tidak dibenarkan untuk dilakukan, kecuali penarikan yang dilakukan atas dasar sumbernya melalui “sumbangan”. Apabila, pihak penyelenggara pendidikan satuan pendidikan dasar melakukan pungutan, maka perbuatan tersebut bertentangan dengan Permendikbud No 44 Tahun 2012. Sehingga, perbuatan tersebut dapat ditindaklanjuti melalui proses penegakan hukum.¹⁷

2. Legalitas Kewenangan Penyelenggara Pendidikan Dalam Menarik Pungutan Berdasarkan Kesepakatan

Seperti yang telah dijelaskan di atas, bahwa kewenangan merupakan suatu landasan yang harus dimiliki oleh pihak penyeleng-

¹⁷ Proses tindak lanjut atas ditemukannya dugaan terjadinya pungutan liar (pungli) ini merupakan menjadi kewenangan satuan tugas sapu bersih pungutan liar (satgas saber pungli) yang dibentuk berdasarkan Perpres No. 86 Tahun 2016. Adapun fungsi satgas saber pungli yang diatur dalam ketentuan Pasal 3 Perpres No. 86 Tahun 2016 tersebut antara lain; a) intelijen; b) pencegahan; c) penindakan; dan d) yustisi.

gara pendidikan dalam melakukan suatu tindakan hukum. Baik itu kewenangan yang langsung diberikan oleh peraturan perundang-undangan (kewenangan atribusi), atau kewenangan yang diberikan atas dasar pendelegasian dan kewenangan yang didapat dari mandat.

Kewenangan pihak penyelenggara Pendidikan dalam peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan di atas secara limitatif “dilarang” untuk melakukan pungutan terhadap orangtua atau wali peserta didik. Demikian ditegaskan ulang dalam ketentuan Pasal 9 ayat (1) Permendikbud No 44 Tahun 2012 yakni “Satuan Pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh pemerintah, dan/atau pemerintah daerah dilarang memungut biaya satuan Pendidikan”. Akan tetapi, satu hal yang menarik adalah dalam klaim dari pihak penyelenggara Pendidikan bahwa pungutan yang dilakukan tersebut merupakan suatu “kesepakatan” antara pihak sekolah dengan orangtua/wali siswa. Tentu saja, klaim tersebut menjadi menarik untuk dilakukan kajian dari sisi keabsahan hukumnya.

Kesepakatan sebagaimana diketahui dan cukup lazim dipahami bahwa berada dalam ranah hukum keperdataan yakni lebih khusus dalam wilayah perjanjian. Dalam membuat perjanjian ada tiga tahap, menurut teori baru yakni: 1) tahap *pra contractual* adalah adanya penawaran dan penerimaan; 2) tahap *contractual* adalah adanya persesuaian kehendak antara para pihak; 3) tahap *post contractual* adalah pelaksanaan perjanjian.¹⁸

Berdasarkan teori di atas pada poin kedua menyatakan adanya persesuaian kehendak antara para pihak atau dikenal dengan kesepakatan. “Kesepakatan” merupakan suatu asas hukum dalam perjanjian yang lazim disebut dengan asas konsensualisme. Asas konsensualisme berkaitan dengan terjadinya atau lahirnya perjanjian. Terjadinya perjanjian itu karena adanya konsensus. Jadi perjanjian itu pada umumnya tidak dibuat secara formal tetapi konsensual.

¹⁸ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Perbandingan Hukum Perdata (Comparative Law)*, Jakarta; Rajawali Pers, 2015, hlm. 248.

Dengan adanya persesuaian kehendak, maka telah terjadi perjanjian.¹⁹

Asas konsensualisme itu merupakan tuntutan kepastian hukum. Asas konsensualisme ini dapat disimpulkan dalam Pasal 1320 ayat (1) KUH Perdata. Pada pasal tersebut ditemukan salah satu syarat sahnya perjanjian adalah adanya kesepakatan antara kedua belah pihak. Asas ini merupakan asas yang menyatakan bahwa perjanjian pada umumnya tidak diadakan secara formal melainkan cukup dengan adanya kesepakatan kedua belah pihak.²⁰

Oleh karena kesepakatan atau *consensus* merupakan awal mula lahirnya suatu perjanjian dan dalam KUH Perdata adalah salah satu syarat sahnya perjanjian, akan tetapi lahirnya perjanjian tersebut berbeda dengan syarat sahnya perjanjian.²¹ Artinya, belum tentu perjanjian tersebut memiliki keabsahan secara hukum meskipun kedua belah pihak telah ada kata kesepakatan. Dalam pasal 1320 KUH Perdata diatur tegas syarat sahnya perjanjian antara lain; 1) kesepakatan; 2) kecakapan pihak-pihak pembuat perjanjian; 3) objek tertentu; dan 4) sebab/kausa yang halal.

Syarat perjanjian yang pertama dan kedua pada umumnya disebut syarat subjektif karena menyangkut para pihak yang membuat perjanjian, sedangkan syarat ketiga dan keempat pada umumnya syarat objektif karena menyangkut objek perjanjian. Apabila syarat subjektif tidak terpenuhi maka akibatnya perjanjian tersebut dapat dibatalkan (*verbiteigbaar/voidable*), sedangkan apabila syarat objektif tidak terpenuhi, maka berakibat perjanjian tersebut batal demi hukum (*nietigbaar/ null and void*).²²

Berdasarkan urain di atas, kesepakatan pungutan tersebut merupakan suatu perjanjian antara pihak penyelenggara Pendidikan den-

¹⁹. Siti Malikhatun Badriyah, *Sistem Penemuan Hukum dalam Masyarakat Prismatic*, Jakarta: Sinar Grafika, 2016, hlm. 96. Lebih lanjut dijelaskan Konsensualisme berasal dari kata "consensus" yang berarti "kata sepakat". Dengan kesepakatan dimaksudkan bahwa antara pihak-pihak yang bersangkutan tercapai suatu persesuaian kehendak, apa yang dikehendaki oleh yang satu adalah pula yang dikehendaki oleh yang lain. Kedua kehendak itu bertemu dalam sepakat tersebut.

²⁰. *Ibid.*

²¹. *Ibid.*

²². *Ibid.*

gan orangtua/wali peserta didik. Akan tetapi, perjanjian yang dilakukan kedua belah pihak tersebut tidak memiliki keabsahan karena tidak memenuhi syarat sahnya perjanjian sebagaimana disebutkan Pasal 1320 KUH Perdata. Menilik rumusan angka 4 yakni “sebab/kausa yang halal” dimana kata ‘halal’ dalam kamus bahasa Indonesia memiliki arti “tidak dilarang oleh hukum (Islam); diizinkan menurut syarak; sah, ampun, izin”.²³

Oleh karena demikian, ‘sebab/kausa yang halal’ yakni perlakuan atau perbuatan atau tindakan yang tidak dilarang oleh hukum. Hukum dalam arti luas yakni hukum tertulis dan hukum tidak tertulis. Akan tetapi, jika merunut sistem hukum Indonesia lebih mengadopsi paham positivistik yakni kepastian hukum melalui sumber utamanya adalah hukum tertulis yang berarti peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan penjelasan di atas, menurut penulis kewenangan pihak penyelenggara Pendidikan yang melakukan pungutan terhadap orangtua/wali peserta didik atas dasar kesepakatan merupakan batal demi hukum (*null and void*), karena kewenangan untuk melakukan pungutan kepada orangtua/wali siswa telah secara limitatif “dilarang” sebagaimana ketentuan Pasal 9 ayat (1) Permendikbud No 44 Tahun 2012. Sebagaimana prinsip negara hukum dan asas legalitas bahwa kewenangan melakukan tindakan hukum tersebut harus didasarkan atas undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang berlaku mengikat, bukan didasarkan atas kehendak masing-masing para pihak. Dengan demikian, kewenangan pihak penyelenggara Pendidikan melakukan pungutan tersebut tidak sah menurut hukum, karena perjanjian atau kesepakatan tersebut bertentangan dengan aturan hukum yakni Pasal 9 ayat (1) Permendikbud No 44 Tahun 2012.

PENUTUP

1. Simpulan

Berdasarkan penjelasan yang telah diuraikan dalam pembahasan

²³ Purwo Djatmiko, *Op.Cit*, hlm. 203.

tersebut di atas, penulis menarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Pengaturan kewenangan penyelenggara pendidikan berdasarkan Permendikbud No. 44 Tahun 2012 menegaskan secara limitatif bahwa Pihak penyelenggara pendidikan dalam satuan pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah tidak diberikan kewenangan melakukan pungutan terhadap orangtua atau wali peserta didik.
2. Kesepakatan yang dijadikan dasar oleh pihak penyelenggara pendidikan untuk melakukan pungutan terhadap orangtua atau wali peserta didik secara hukum merupakan perbuatan ilegal atau tidak sah karena bertentangan dengan Permendikbud No 44 Tahun 2012 sehingga batal demi hukum.

1. **Saran**

Berdasarkan simpulan di atas, adapun saran atau rekomendasinya adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah daerah perlu meningkatkan pengawasan dan pembinaan serta sosialisasi kepada seluruh penyelenggara pendidikan tentang keberadaan Permendikbud No. 44 Tahun 2012.
2. Tim Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar yang memiliki tugas dan fungsi memberantas praktik pungutan liar harus lebih mengedepankan fungsi-fungsi pencegahan daripada fungsi penindakan dan yustisi.
3. Pihak penyelenggara pendidikan khususnya Kepala Sekolah harus dapat memahami dan mengerti dengan baik substansi Permendikbud No 44 Tahun 2012.
4. Pihak sekolah harus secara berkelanjutan mensosialisasikan kepada masyarakat atau wali murid/siswa mengenai keberadaan Permendikbud No 44 Tahun 2012.

REFERENSI

1. Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional.
Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan.
Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2012 Tentang Pungutan dan Sumbangan Biaya Pendidikan Pada Satuan Pendidikan Dasar.
Peraturan Menteri Pendidikan Dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2011 tentang Larangan Pungutan Biaya Pendidikan Pada Sekolah Dasar Dan Sekolah Menengah Pertama.
Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2016 tentang Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar.
Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 5/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Buku

- Amiruddin. (2010). *Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa*. Yogyakarta: Genta Publishing.
Amiruddin dan Zainal Asikin. (2012). *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers.
Badriyah, Siti Malikhatus. (2016). *Sistem Penemuan Hukum dalam Masyarakat Prismatik*. Jakarta: Sinar Grafika.
Fida' Abdur Rafi', Abu. (2004). *Terapi Penyakit Korupsi Dengan Tazkiyatun Nafs (Penyucian Jiwa)*. Jakarta: Republika.
HR, Ridwan. (2011). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
HS, Salim dan Erlies Septiana Nurbani. (2015). *Perbandingan Hukum Perdata (Comparative Law)*. Jakarta: Rajawali Pers.
Indrati, Maria Farida. (2007). *Ilmu Perundang-undangan Jenis,*

Fungsi, dan Materi Muatan. Yogyakarta: Kanisius.

Marzuki, Peter Mahmud. (2014). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenadamedia Gorup.

3. Kamus dan Internet

Purwo Djatmiko. (2016). *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*. Surabaya; Anugerah.

<http://www.antikorupsi.org/id/content/rapor-merah-sepuluh-tahun-korupsi-pendidikan> diakses tanggal 11 april 2017.

<http://regional.kompas.com/read/2016/10/25/11431451/pungli.paling.banyak.terjadi.di.sektor.pendidikan>; diakses tanggal 8 April 2017.

<http://regional.kompas.com/read/2016/10/25/11431451/pungli.paling.banyak.terjadi.di.sektor.pendidikan>; diakses tanggal 8 April 2017

<http://www.antaraneews.com/berita/615723/kepala-smpn-6-mata-ram-jadi-tersangka-kasus-pungli-unbk> ; diakses tanggal 8 April 2017