

## PROGRAM PENDIDIKAN DASAR DAN MENENGAH DI WILAYAH PERBATASAN

**Endah Rantau Itasari**

Fakultas Hukum  
Universitas Tanjungpura Pontianak Kalimantan Barat  
Email : [endah.rantau.itasari@hukum.untan.ac.id](mailto:endah.rantau.itasari@hukum.untan.ac.id)

### Abstrak

Kurangnya tenaga pendidik di wilayah perbatasan menjadi salah satu perhatian pemerintah di masa pemerintahan Presiden Joko Widodo yang tertuang dalam Nawa Cita. Salah satu program dalam Nawa Cita adalah membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan dan meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia melalui peningkatan kualitas pendidikan dan pelatihan dengan program "Indonesia Pintar". Manifestasi dari program Nawa Cita tersebut untuk meningkatkan pendidikan di wilayah perbatasan negara salah satunya diwujudkan melalui program Guru Garis Depan (GGD). Program GGD merupakan program khusus dalam sistem rekrutmen Calon Pegawai Negeri Sipil melalui Formasi Khusus Sarjana Mendidik di Daerah Terdepan, Terluar dan Tertinggal (SM-3T). Program ini merupakan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) dan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPAN-RB).

**Kata kunci:** pendidikan dasar, pendidikan menengah, wilayah perbatasan.

### Abstract

*The lack of educators in the border area was one of the government's concerns during the administration of President Joko Widodo as stated in Nawa Cita. One of the programs in Nawa Cita is to develop Indonesia from the periphery by strengthening regions and villages within the framework of a unitary state and improving the quality of life of Indonesian people through improving the quality of education and training with the "Smart Indonesia" program. One of the manifestations of the Nawa Cita program is to improve education in the border areas of the country, one of which is manifested in the Frontline Teacher (GGD) program. The GGD program is a special program in the recruitment system for Prospective Civil Servants through a Special Formation for Educating Scholars in Frontier, Outermost and Disadvantaged Areas (SM-3T). This program is the Ministry of Education and Culture (Kemendikbud) and the Ministry of Empowerment of State Apparatus and Bureaucratic Reform (KemenPAN-RB).*

**Keywords:** primary education, secondary education, border areas.

### PENDAHULUAN

Eksistensi hak atas pendidikan, khususnya pendidikan dasar dan menengah sudah tidak diragukan lagi keberadaannya baik di tingkat nasional maupun internasional (Beiter, 2005). Khusus di Indonesia, dinamika politik hukum nasional mempengaruhi pelaksanaan hak atas pendidikan yang berasal dari Undang-Undang

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Ketentuan-ketentuan pokok hukum hak asasi manusia internasional seperti dalam *the Universal Declaration on Human Rights (UDHR)1949*, *the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)1966* dan dalam *the Convention on The Rights of The Child 1989* telah mempengaruhi kebijakan

pemenuhan hak tersebut (Itasari, 2020).

Pembukaan UUD 1945 menegaskan bahwa salah satu tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia adalah “untuk mencerdaskan kehidupan bangsa”. Tujuan ini kemudian dirumuskan lagi melalui Pasal 28C ayat (1) dan Pasal 31 UUD 1945. Mandat konstitusional tersebut telah dijabarkan lebih lanjut dalam berbagai peraturan perundang-undangan nasional Indonesia. Ketentuan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dibuat sebagai *lex specialis* dari ketentuan Pasal-Pasal dalam Konstitusi Negara Indonesia. Berkaitan dengan ICESCR, Indonesia telah meratifikasi kovenan tersebut pada tanggal 30 September 2005 melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Mangku, 2011).

Hakekat hak atas pendidikan pada tingkat pendidikan dasar dan menengah merupakan suatu kondisi tertentu yang harus diciptakan oleh negara peratifikasi. Aspek substansi pendidikan dan manajerial penyelenggaraan pendidikan merupakan elemen dasar dalam Pasal 13 ICESCR. Elemen tersebut mengharuskan negara untuk menyediakan pendidikan dasar bagi setiap orang (*education for all*) (Itasari, 2021). Aspek ketersediaan dan kemudahan sarana dan prasarana pendidikan, dan aspek penerimaan dan daya penyesuaian merupakan segmen-segmen hukum (indikator) yang harus dikondisikan pemenuhannya secara bertahap. Perhatian dan penekanan khusus harus ditujukan pada kondisi atau situasi tertentu di wilayah-wilayah tertentu. Dengan demikian, pemenuhan pendidikan dasar dan menengah mencakup semua elemen pendidikan. Indonesia sebagai pihak pada ICESCR terikat untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan tersebut berdasarkan kewajiban-kewajiban internasional yang terkandung di dalamnya (Itasari, 2018).

Pelaksanaan pemenuhan hak atas pendidikan dasar dan menengah di kawasan

perbatasan Indonesia dan Malaysia di Provinsi Kalimantan Barat memiliki permasalahan, kendala sekaligus tantangan khusus. Kesemua hal tersebut disebabkan adanya situasi dan kondisi tertentu yang ada di wilayah perbatasan tersebut. Situasi dan kondisi tersebut menjadi 11 kluster temuan permasalahan pemenuhan hak atas pendidikan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia (Kemendikbud RI) pada tahun 2011. Salah satu kluster permasalahan tersebut adalah munculnya “wilayah-wilayah tak berkeinginan untuk sekolah” pada tingkat dasar dan menengah di kawasan perbatasan negara di Provinsi Kalimantan Barat, khususnya di wilayah Sambas, Bengkayang, Sanggau, Sintang dan Kabupaten Kapuas Hulu. Permasalahan tersebut tidak terjadi di wilayah lainnya seperti di kawasan perbatasan Indonesia dengan Papua Nugini (PNG) dan *Republic Democratic Timor Leste* (RDTL).

Provinsi Kalimantan Barat (Kalbar) telah dijadikan telaah kajian dan inisiasi peningkatan pemenuhan hak atas pendidikan oleh Kemdikbud sejak tahun 2009 khususnya di wilayah perbatasan dengan Malaysia. “Wilayah tak berkeinginan sekolah” muncul di wilayah tersebut karena beberapa faktor khusus. Faktor tersebut adalah: (1). minimnya sarana dan prasarana, (2). kecemburuan akibat perbedaan fasilitas dengan negara tetangga yang langsung terlihat, (3). faktor geografis, keengganan pelaku pendidikan melaksanakan tugas dan fungsi pendidik, dan (4). rendahnya alokasi dana pendidikan telah menyebabkan ketertinggalan dan ketimpangan memperoleh akses pendidikan di wilayah-wilayah perbatasan tersebut (Marzuki, 2011). Dalam penelitian ini akan di bahas tentang program pendidikan dasar dan menengah di Wilayah Perbatasan.

**HASIL DAN PEMBAHASAN**  
**Hakikat Hukum Dalam Pemenuhan Hak Pendidikan Dasar dan Menengah**  
Konsep hakikat hukum menurut

Hart bagaimana hukum dan kewajiban hukum berbeda dari, dan bagaimana kaitannya dengan perintah-perintah yang ditopang oleh ancaman. Teori ini mengkonsentrasikan bahwa harus ada perbedaan tegas antara hukum dengan moralitas. Hart mengungkapkan bahwa terdapat pemisahan antara hukum dan moralitas, namun pemisahan tersebut tidak ekstrim karena moralitas harus menjadi syarat minimum dari hukum. Hal ini disebabkan karena dua faktor yang saling menentukan, yaitu: (a). Manusia memiliki keterbatasan berbuat baik pada orang lain; dan (b). Hukum memiliki keterbatasan dalam mengatur perkembangan masyarakat (Lisa A, 2000).

Hart menambahkan bahwa pemikiran hukum erat kaitannya dengan moral merupakan cara berpikir dalam aliran hukum alam. Dalam aliran hukum positif, hukum dan moral sama sekali tidak ada kaitannya. Hal ini dapat diamati dengan ciri-ciri pengertian positivisme hukum sebagaimana yang dikemukakan Hart, yaitu: (1). Hukum adalah perintah dari manusia (*command of human being*); (2). Tidak ada hubungan mutlak antara “Hukum/*law*” dan “Moral” sebagaimana yang berlaku/ ada dan hukum yang seharusnya; (3). Pengertian bahwa analisis konsepsi hukum, pertama; mempunyai arti penting, kedua; harus dibedakan dari penyelidikan seperti (a). Historis mengenai sebab musabab dan sumber-sumber hukum; (b). Sosiologis mengenai hubungan hukum dengan gejala sosial lainnya; (c). Penyelidikan hukum secara kritis atau penilaian, baik yang didasarkan moral, tujuan sosial, dan fungsi hukum; (4). Sistem hukum adalah sistem yang logis, tetap dan bersifat tertutup dalam mana keputusan-keputusan hukum yang benar/tepat biasanya dapat diperoleh dengan alat-alat logika dari peraturan-peraturan hukum yang telah ditentukan sebelumnya tanpa

memperhatikan tujuan sosial, politik, dan ukuran-ukuran moral (CSIS, 2000).

Dari analisis konsep hakikat keadilan tersebut di atas, hakikat hukum dalam pemenuhan hak pendidikan dasar dan menengah terletak pada keperpihakan negara dalam memenuhi hak tersebut kepada warganya dalam kondisi dan situasi tertentu. Keperpihakan tersebut harus terlihat dalam akselerasi pembuatan hukum, kebijakan, program, kegiatan dan pendanaan yang memiliki kesederajatan pemenuhan di wilayah atau pada orang yang telah memiliki akses lebih baik pada daerah-daerah yang terbatas aksesnya, seperti di kawasan perbatasan negara Indonesia dan Malaysia. Keperpihakan berbasis kesamaan adalah moralitas negara sebagai prasyarat hukum yang berkeadilan.

### **Fungsi dan Kewenangan Hukum**

Hukum merupakan suatu sub sistem dalam masyarakat yang semakin luas ruang lingkup, maupun peranannya. Oleh karena itu, maka muncul masalah bagaimanakah mengusahakan agar hukum semakin efektif, baik sebagai sarana pengendalian sosial, sarana mempermudah interaksi sosial, dan sarana pembaharuan masyarakat? Efektifitas peraturan ini dikaitkan dengan masalah sanksi, pemahaman masyarakat, dan tingkah laku masyarakat dalam mencerna dan mengimplementasikan peraturan-peraturan hukum untuk memenuhi tujuan sebagai sarana pengendalian sosial, sarana interaksi sosial dan sarana pembaharu. Hukum sering kali dipandang sebagai gejala sosial yang sangat rumit. Semula pandangan-pandangan tersebut dilontarkan oleh orang-orang yang awam akan hukum, dalam arti tidak pernah mengalami pendidikan hukum. Namun kadang-kadang hanya mengetahuinya kalau telah terjadi suatu pelanggaran

(Klaus, 2005).

Ukuran efektifitas suatu peraturan perundang-undangan dikaitkan dengan masalah sanksi, pemahaman masyarakat, dan tingkah laku masyarakat dalam mencerna dan mengimplementasikan peraturan perundang-undangan sebagai sarana pengendalian sosial, sarana interaksi sosial dan sarana pembaharu. Salah satu fungsi hukum, baik sebagai kaidah maupun sebagai sikap tindak atau perilaku teratur, adalah membimbing perilaku manusia, sehingga hal itu menjadi salah satu ruang lingkup studi tentang hukum secara ilmiah yang mempelajari sejauh mana pengaruh hukum terhadap sikap tindak atau perilaku manusia yang dapat dikelompokkan sebagai berikut: (1). Di dalam kondisi-kondisi yang bagaimanakah manusia mempergunakan hukum?; (2). Di dalam kondisi-kondisi yang bagaimanakah timbul reaksi terhadap hukum?; (3). Di dalam kondisi-kondisi yang bagaimanakah manusia menentang hukum?; (4). Di dalam kondisi-kondisi yang bagaimanakah manusia menyalahgunakan hukum? (5). Di dalam kondisi-kondisi yang bagaimanakah manusia mengacuhkan hukum?

Berdasarkan teori efektivitas hukum yang dikemukakan Soerjono Soekanto, efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor. *Pertama*; faktor hukumnya sendiri (undang-undang). *Kedua*; faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum. *Ketiga*; faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum. *Keempat*; faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan. *Kelima*; faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup. Relevan dengan

teori efektivitas hukum yang dikemukakan Soerjono Soekanto tersebut, Romli Atmasasmita mengatakan faktor-faktor yang menghambat efektivitas penegakan hukum tidak hanya terletak pada sikap mental aparatur penegak hukum (hakim, jaksa, polisi dan penasihat hukum) akan tetapi juga terletak pada faktor sosialisasi hukum yang sering diabaikan. Dengan demikian suatu hukum akan dianggap efektif, apabila sikap atau tindak perilaku pihak lain menuju pada tujuan yang dikehendaki, artinya apabila pihak lain mematuhi hukum (Jack, 1985).

Satjipto Rahardjo (2000) menyatakan dengan tegas bahwa bekerjanya hukum dalam masyarakat tidak serta merta dan terjadi begitu saja. Menurutnya, "... hukum bukanlah hasil karya pabrik, yang begitu keluar langsung dapat bekerja, melainkan memerlukan beberapa langkah yang memungkinkan ketentuan (hukum) tersebut dijalankan atau bekerja". Sekurang-kurangnya langkah yang harus dipenuhi untuk mengupayakan hukum atau aturan/ketentuan dapat bekerja dan berfungsi (secara efektif) adalah: (1). Adanya pejabat/aparat penegak hukum sebagaimana ditentukan dalam peraturan hukum tersebut; (2). Adanya orang (individu/masyarakat) yang melakukan perbuatan hukum, baik yang mematuhi atau melanggar hukum; (3). Orang-orang tersebut mengetahui adanya peraturan; dan (4). Orang-orang tersebut sebagai subjek maupun objek hukum bersedia untuk berbuat sesuai hukum.

Namun masih menurut Rahardjo (2000) bahwa yang menjadi faktor inti/utama bagi bekerjanya hukum adalah manusia, karena hukum diciptakan dan dilaksanakan manusia. Bahkan lebih radikal lagi, Soerjono Soekanto menyatakan bahwa, untuk melihat apakah sebuah peraturan/ materi hukum berfungsi tidaknya, cukup melihat apakah

hukum itu “berlaku tidak”. Konsepsi operasional tentang bekerjanya hukum dalam masyarakat dengan didasarkan pada dua konsep yang berbeda yaitu konsep tentang ramalan-ramalan mengenai akibat-akibat (*prediction of consequences*) yang dikemukakan oleh Lundberg dan Lansing tahun 1973 dan konsep Hans Kelsen tentang aspek rangkap dari suatu peraturan hukum.

Berdasarkan konsep Lundberg dan Lansing, serta konsep Hans Kelsen tersebut Robert B. Seidman dan William J. Chambliss menyusun suatu teori bekerjanya hukum di dalam masyarakat. Keberhasilan pelaksanaan suatu peraturan perundang-undangan sangat tergantung banyak faktor. Secara garis besar bekerjanya hukum dalam masyarakat akan ditentukan oleh beberapa faktor utama. Faktor-faktor tersebut dapat: (1). Bersifat yuridis normatif (menyangkut pembuatan peraturan perundang-undangannya); (2). Penegakannya (para pihak dan peranan pemerintah); dan (3). Serta faktor yang bersifat yuridis sosiologis (menyangkut pertimbangan ekonomis serta kultur hukum pelaku bisnis (Allan Rosas, 1995).

Berkaitan dengan kepatuhan masyarakat terhadap suatu produk hukum, sangat tepat apa yang dikemukakan Ivor Jennings bahwa “*The most law-abiding citizen in the world, particularly when the law seem to him to be sensible; but no man is more ready to take offence when it broken. He doesn't obey orders because they are given by one person in authority; he obeys orders when they are lawful orders, issued by a person who has legal authority to issue them.*” Otoritas hukum itu penting tetapi perlu juga didukung oleh kepatuhan terhadap hukum baik oleh pembuat hukum itu sendiri maupun masyarakat.

Usaha lain untuk dapat megefektifkan keberlakuan hukum di

dalam masyarakat adalah dengan mengkomunikasikan hukum kepada warga masyarakat yang menjadi sasaran dari pengaturan hukum itu. Menurut Carl I. Hoveland, komunikasi merupakan suatu proses di mana seorang individu (komunikator) mengoperkan stimuli (dengan menggunakan lambang-lambang bahasa) untuk mengubah tingkah laku individu (komunikan) yang lain. Dalam proses komunikasi selalu ada komunikator yang berperan menyampaikan pesan dengan menggunakan bahasa sebagai alatnya. Pesan tersebut hanya dapat diterima dengan baik oleh komunikan jika bahasa yang digunakan oleh komunikator dapat dimengerti dan dipahami oleh komunikan (A.S. Tsui, 1985).

Komunikasi mutlak diperlukan dalam suatu kehidupan bermasyarakat. Hubungan antar manusia yang memerlukan keteraturan tidak mungkin diwujudkan tanpa ada komunikasi. Edward Sapir mengatakan bahwa bagi semua proses sosial, komunikasi bersifat fundamental dan komunikasi harus ada pada setiap perilaku sosial. Faktor terpenting yang diharapkan timbul dari adanya komunikasi pada setiap perilaku sosial adalah terbentuknya efek yaitu dengan adanya perubahan perilaku komunikan sesuai dengan harapan komunikator.

Perubahan sikap akan dipengaruhi oleh dua faktor penting yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal dapat saja berupa adanya motivasi individu untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Motivasi ini mendorong seseorang untuk berusaha mengadakan *internalization of groups norm* yaitu rasa kesediaannya untuk mematuhi dan mengikuti norma kelompok secara sukarela yang dalam perilakunya mereka senantiasa menyesuaikan diri dengan norma-norma yang berlaku.

Wewenang (*competence, bevoegdheid*) atau kewenangan (*authority, gezag*) adalah suatu istilah yang biasa digunakan dalam lapangan hukum publik, namun sesungguhnya terdapat perbedaan diantara keduanya. Dalam Kamus Bahasa Indonesia, wewenang diartikan, yaitu: hak dan kekuasaan untuk bertindak; kewenangan; atau kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang lain. “Kewenangan” adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif/administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik”.

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Sehingga, F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebutnya sebagai konsep inti dalam Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Kewenangan, yang di dalamnya terkandung hak dan kewajiban, menurut P. Nicolai adalah sebagai berikut: “Kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu (yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum). Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk

melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu”.

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*). Sedangkan, kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.

Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Menurut Indroharto, pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Sementara, pada delegasi terjadi pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara lainnya.

Terhadap ketiga kewenangan tersebut, H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, mendefinisikan, sebagai berikut: (1). Atribusi, yaitu pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan; (2). Delegasi, yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya; dan (3). Mandat, terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya. Oleh sebab

itu, pengertian atribusi dan delegasi adalah alat-alat membantu untuk memeriksa apakah suatu badan berwenang atau tidak. Pemikiran negara hukum menyebabkan, bahwa apabila penguasa ingin meletakkan kewajiban-kewajiban di atas para warga (masyarakat), maka kewenangan itu harus ditemukan dalam suatu undang-undang. Berdasarkan pandangan di atas, baik wewenang yang diperoleh berdasarkan atribusi maupun berdasarkan pelimpahan sama-sama harus terlebih dahulu dipastikan bahwa yang melimpahkan benar memiliki wewenang tersebut dan wewenang itu benar ada berdasarkan konstitusi (UUD) atau peraturan perundang-undangan (Freeman, M, 1992).

Untuk mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan, merupakan hal penting karena berkenaan pertanggungjawaban hukum dalam penggunaan wewenang tersebut, seiring dengan salah satu prinsip dalam negara hukum, tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban. Untuk itu, perlu adanya kejelasan pengaturan peraturan hukum (kepastian hukum), khususnya bagi pelaksanaan pemenuhan pendidikan dasar dan menengah sebagai mandate konstitusional. M. Solly Lubis menyatakan bahwa: “kepastian hukum (*rechtszekerheid*) diartikan sebagai kejelasan peraturan hukum mengenai hak, kewajiban dan status seseorang atau badan hukum, yang dapat mendatangkan ketertiban, keteraturan, ketenangan bagi yang bersangkutan, sehingga organ pemerintah mengetahui bagaimana status atau kedudukan, hak dan/atau kewajibannya.” Sebaliknya, kepastian hukum dianggap tidak ada atau kabur, jika: (1). Tidak ada aturan mengenai sesuatu (*null*); (2). Ada aturan hukumnya, tetapi tidak jelas pengertiannya dan mengakibatkan timbul penafsiran yang berbeda-beda; (3).

Terdapat pertentangan isi diantara sesama aturan hukumnya sendiri baik aturan yang setingkat maupun yang tidak sama tingkatannya, sehingga membingungkan masyarakat; dan (4). Belum ada peraturan pelaksanaan meskipun sudah ada peraturan pokoknya sehingga tidak memberi efek apa-apa. Oleh karena itu, disini konsep kewenangan ini digunakan untuk membahas dan menyelesaikan permasalahan dalam menjalankan kewenangan yang bersifat atributif yang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan kepada pemerintah dan pemerintah daerah terhadap pemenuhan hak atas pendidikan dasar dan menengah.

#### **Program Pendidikan Dasar dan Menengah di Wilayah Perbatasan**

Kurangnya tenaga pendidik di wilayah perbatasan menjadi salah satu perhatian pemerintah di masa pemerintahan Presiden Joko Widodo yang tertuang dalam Nawa Cita. Salah satu program dalam Nawa Cita adalah membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan dan meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia melalui peningkatan kualitas pendidikan dan pelatihan dengan program "Indonesia Pintar".

Manifestasi dari program Nawa Cita tersebut untuk meningkatkan pendidikan di wilayah perbatasan negara salah satunya diwujudkan melalui program Guru Garis Depan (GGD). Program GGD merupakan program khusus dalam sistem rekrutmen Calon Pegawai Negeri Sipil melalui Formasi Khusus Sarjana Mendidik di Daerah Terdepan, Terluar dan Tertinggal (SM-3T). Program ini merupakan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) dan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPAN-RB). Program ini dimulai

pada tahun 2015 ini dengan mengangkat sebanyak 798 orang GGD yang disebar di 28 kabupaten dari Aceh Sampai Papua. Seluruh peserta GGD angkatan pertama ini dilepas secara resmi oleh Presiden Joko Widodo di halaman Istana Merdeka pada tanggal 25 Mei 2015. Jumlah ini meningkat drastis pada tahun 2016 atau angkatan kedua. Dari 7.000 formasi yang disediakan, sebanyak 6.296 orang dinyatakan lulus sebagai GGD. Namun angkatan kedua ini baru pada tanggal 15 Agustus 2017 SK pengangkatan mereka diterbitkan dan bulan September 2017 dilepaskan ke tempat tugasnya.

Program GGD sendiri mensyaratkan sejumlah hal bagi para pesertanya, pada rekrutmen angkatan kedua program GGD, para pendaftar disyaratkan lulusan Program Profesi Guru (PPG) pasca Program Sarjana Mendidik di daerah Terdepan, Terluar, dan Tertinggal (SM-3T), PPG S1 PGSD Berasrama, PPG SMK Kolaboratif, PPG *Basic Science*, dan PPGT, namun yang terutama bagi para GGD yang sudah diangkat dan ditempatkan harus mengabdikan di daerah penempatan minimal 5 tahun dan tidak boleh mengajukan mutasi.

Meskipun program GGD merupakan sebuah solusi untuk mengatasi minimnya jumlah guru Daerah Terdepan, Terluar dan Tertinggal (D3T), termasuk wilayah perbatasan, namun program ini tidak terlepas dari beberapa masalah. Pada bulan Oktober 2017, sejumlah mahasiswa di Kabupaten Sintang menolak kehadiran GGD di wilayah mereka. Persyaratan rekrutmen GGD yang diantaranya mengikuti PPG dan harus berasal dari kampus yang terakreditasi minimal B dinilai mengakibatkan banyak sarjana asli daerah tidak bisa ikut rekrutmen GGD.

Di Kalimantan Barat saat ini setiap tahunnya ada ribuan sarjana pendidikan yang dihasilkan oleh kampus-kampus

baik negeri maupun swasta yang ada di berbagai kabupaten dan kota di Provinsi Kalimantan Barat. Banyak dari mereka berasal dari daerah-daerah perbatasan, namun ketika mereka lulus dari studinya di perguruan tinggi mereka tidak menjadi guru di tempat asal mereka. Hal ini bisa disebabkan karena mereka sendiri yang tidak ingin untuk kembali ke tempat asalnya, namun juga dengan adanya persyaratan program GGD tersebut yang menghalangi mereka untuk menjadi guru di tempat asalnya. Penghasilan yang diterima oleh GGD juga dinilai telah menimbulkan kesenjangan dengan guru honor. Para GGD umumnya menerima penghasilan sebesar 8 juta rupiah per bulan, sementara ada guru honor yang hanya mendapatkan honor sebesar 400 ribu rupiah per bulan.

Di Kabupaten Sanggau, khususnya di Kecamatan Entikong kesenjangan penghasilan antara GGD dan guru honor ini terkonfirmasi. Di Kabupaten Sanggau sendiri pada tahun 2017 ditempatkan 32 orang GGD dan 3 orang di antaranya ada di Kecamatan Entikong. Selain gaji pokok, sebagai PNS yang memiliki sertifikat pendidik, para GGD akan mendapatkan tunjangan sertifikasi. Para GGD di wilayah perbatasan juga bisa mendapatkan tunjangan perbatasan bila sudah memiliki Nomor Unik Pendidik dan Tenaga Kependidikan (NUPTK) dan Nomor Registrasi Guru (NRG). Baik tunjangan sertifikasi maupun tunjangan perbatasan ini besarnya masing-masing adalah sebesar satu kali gaji pokok. Khusus tunjangan perbatasan diberikan selain kepada GGD yang memiliki NUPTK dan NRG juga harus bagi mereka yang bertugas di desa dengan kategori Desa Sangat Tertinggal atau Desa Tertinggal yang terletak di wilayah perbatasan. Khusus untuk Desa Entikong sejak tahun 2010 sudah terkategori sebagai Desa Maju sehingga para guru PNS, termasuk GGD yang ditempatkan



disana tidak lagi mendapat tunjangan perbatasan. Kondisi ini tidak ditemui di desa-desa lainnya di Kecamatan Entikong seperti di Desa Suruh Tembawang yang masih merupakan Desa Tertinggal.

Persoalan lainnya adalah ternyata ada juga beberapa GGD yang pada akhirnya mengundurkan diri dari wilayah tempat mereka bertugas. Meskipun terikat pada ketentuan untuk mengabdikan minimal 5 tahun (yang belakangan malahan menjadi 10 tahun) di wilayah penempatan dan mendapat penghasilan yang lumayan ternyata tidak membuat semua GGD betah dan bertahan di tempat tugasnya. Di Kabupaten Sintang dari 297 guru program GGD yang ditempatkan, hingga bulan Juli 2017 sudah 26 orang yang mengundurkan diri dengan berbagai alasan.

Umumnya para guru yang berasal dari luar Kalimantan tersebut terkejut menghadapi kenyataan sulitnya wilayah tempat tugasnya. Menurut Wakil Gubernur Provinsi Kalimantan Barat “mereka mundur karena melihat medan yang akan ditempuh tidak sesuai dengan gambaran mereka.” Besaran penghasilan yang diterima oleh para guru program GGD kadangkala tidak begitu berarti dengan tingginya biaya hidup di beberapa tempat di wilayah perbatasan. Belum lagi untuk mengambil gaji dan tunjangan-tunjangan yang menjadi haknya mereka kadangkala harus menempuh jarak yang relatif jauh. Sebuah penelitian memberikan gambaran guru-guru yang mengajar di Desa Suruh Tembawang Kecamatan Entikong harus menempuh jarak 42 km untuk menuju pusat kecamatan dan 187 km untuk menuju ibukota Kabupaten Sanggau jika hendak mengambil penghasilannya. Untuk mengambil gaji di kecamatan mereka harus mengeluarkan biaya transportasi antara Rp. 800.000 hingga Rp. 1.000.000, yang mengakibatkan mereka memutuskan untuk mengambil gajinya

tiap beberapa bulan sekali.

Pemerintah daerah, baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota sendiri banyak yang berkeberatan dengan program GGD ini. Di satu sisi mereka menyadari bahwa program ini merupakan upaya untuk mengatasi kekurangan guru khususnya di wilayah perbatasan. Pada sisi lainnya program GGD yang sepenuhnya merupakan kewenangan pemerintah pusat dalam pengangkatan dan juga penempatan di daerah-daerah yang ditentukan, sementara daerah, khususnya kabupaten hanya menempatkan guru program GGD tersebut di sekolah-sekolah di wilayahnya. Hal ini menyebabkan pemerintah daerah merasa tidak dilibatkan dalam program ini dan akibatnya banyak daerah yang bahkan menyatakan penolakannya terhadap program GGD ini, termasuk Gubernur Kalimantan Barat. Pemda juga merasa berkeberatan ketika pembayaran gaji guru program GGD ini diambil dari Dana Alokasi Khusus (DAK) setiap daerah.

Melihat kenyataan ini, pemerintah pusat nampaknya merespon dengan terus mencari formulasi program GGD ini. Mendikbud Muhadjir Effendy mengatakan akan merevisi program GGD dengan mengakomodir keinginan daerah untuk memprioritaskan putra daerah ataupun guru honorer di wilayah tersebut dalam rekrutmen program GGD. Meskipun demikian menurutnya, seluruh calon GGD tetap harus mengikuti seleksi yang ketat. Tenaga pendidik yang mengikuti program GGD wajib lulus mengikuti program SM3T dan program profesi guru. Selain program GGD, untuk memperluas ketersediaan dan akses fasilitas pendidikan di wilayah perbatasan, pemerintah melalui Kemdikbud juga memiliki program Sekolah Garis Depan (SGD). Pada tahun 2016 telah dibangun 114 SGD di 49 kabupaten/kota yang terdiri dari 11 unit sekolah baru dan 103 revitalisasi.

Dengan adanya program-program ini menunjukkan bahwa pemerintah paling tidak mempunyai upaya untuk mengatasi masalah pemenuhan hak pendidikan di wilayah perbatasan, namun program-program ini terkesan belum dirancang secara matang karena masih memperlihatkan kendala-kendala yang cukup signifikan. Karena itu pematangan program-program tersebut yang harus terus dilakukan dengan memperhatikan karakteristik wilayah dan penduduk perbatasan serta kebutuhan nyata di kawasan perbatasan.

#### SIMPULAN

Pemenuhan hak atas pendidikan dasar dan menengah di Provinsi Kalbar merupakan amanah konstitusional Pasal 28 UUD Negara RI Tahun 1945 yang mengikat baik pemerintah pusat dan pemerintah daerah (provinsi maupun kabupaten). Kinerja pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam memenuhi hak pendidikan dasar dan menengah merupakan bukti nyata kehadiran negara secara efektif sebagai manifestasi kedaulatan negara di seluruh wilayah. Dengan cara inilah, negara Indonesia menghadirkan kedaulatannya. Pada sisi lainnya, hal tersebut juga membuktikan komitmen dan kepatuhan pada standar internasional dan universal HAM terutamanya pada hak atas pendidikan.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Cameron, Lisa A, 2000, *An Analysis of the Role of Social Safety Net Scholarship in Reducing School Drop Out During the Indonesian Economic Crisis*, UNICEF;
- CSIS, *Refleksi Setengah Abad Kemerdekaan Indonesia*, CSIS; Danim, Sudarman, 2003, *Agenda Pembaharuan Sistem Pendidikan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar;
- Dieter Beiter, Klaus, 2005, *The Protection of the Right to Education by International Law*, Martinus

- Nijhoff Publisher;
- Donnelly, Jack, 1985, *Universal Human Rights In Theory and Practice*, 2nd eds;
- Eide, Asbjorn, Catarina Krause, Allan Rosas, 1995, *Economic, Social and Cultural Rights, A Textbook*, Martinus Nijhoff, Dordrecht;
- Elsam, 2003, *Melemahnya Daya Penegakan Hak Asasi Manusia: Hutang Kemiskinan dan Kelaparan (Laporan Tahunan)*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (Elsam), Jakarta;
- Flamholtz, T.K. Das and A.S. Tsui, 1985, *Toward an Integrative Framework of Organizational Control, Accounting, Organization and Society*;
- Freeman, M, 1992, "The Limits of Children's Rights", *The Ideologies of Children's Rights*;
- Funder, Kathleen, (ed), *Citizen Child: Australian Law and Children's Rights*;
- Giddens, Anthony, 1992, *Sociology*, Oxford: Polity Press;
- Guzman, Andrew, 2008, *How International Law Works, A Rational Choice Theory*, Oxford University Press;
- Hadjon, Phillipus, et al., 2001, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan Ketujuh, Gajahmada University Press, Yogyakarta;
- Itasari, E. R. (2018). Implementasi Pemenuhan Hak Pendidikan Warga Negara Indonesia Di Perbatasan Darat Antara Indonesia Dan Malaysia. *Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial*, 4(2), 181-186.
- Itasari, E. R. (2020). Border Management Between Indonesia And Malaysia In Increasing The Economy In Both Border Areas. *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)*, 6(1), 219-227.
- Itasari, E. R. (2020). Equality And Non Discrimination Principles In

- Providing Rights With Disabilities. *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)*, 6(2), 534-541.
- Itasari, E. R. (2020). Hak Pendidikan di Wilayah Perbatasan Dalam Kerangka Konstitusi Republik Indonesia. *Jurnal Media Komunikasi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 2(1), 79-100.
- Itasari, E. R. (2020). Hak Pendidikan di Wilayah Perbatasan Dalam Kerangka Konstitusi Republik Indonesia. *Jurnal Media Komunikasi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 2(1), 79-100.
- Itasari, E. R. (2020). Perlindungan Hukum Terhadap Hak Pendidik Di Wilayah Perbatasan Indonesia Dan Malaysia. *Media Komunikasi FPIPS*, 19(2), 84-93.
- Itasari, E. R. (2020). The Role Of The Asean Intergovernmental Commission Of Human Rights In Giving Protection To The Ethics Rohingya Of The Spirit In Southeast Asia. *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, 8(3), 569-583.
- Itasari, E. R. (2021). Kebijakan Pemerintah di dalam Pemenuhan Hak Pendidikan Dasar dan Menengah di Wilayah Perbatasan Negara. *Perspektif Hukum*, 21(1), 59-78.
- Klaus Dieter Beiter, 2005, *The Protection of the Right to Education by International Law*, Martinus Nijhoff Publisher, hlm. 1-10.
- Mangku, D. G. S. (2011). Peluang dan tantangan ASEAN dalam penyelesaian sengketa Kuil Preah Vihear di perbatasan Kamboja dan Thailand. *Pandecta Research Law Journal*, 6(2).
- Mangku, D. G. S. (2012). Suatu Kajian Umum tentang Penyelesaian Sengketa Internasional Termasuk di Dalam Tubuh ASEAN. *Perspektif*, 17(3), 150-161.
- Mangku, D. G. S. (2013). Kasus Pelanggaran Ham Etnis Rohingya: Dalam Perspektif ASEAN. *Media Komunikasi FPIPS*, 12(2).
- Mangku, D. G. S. (2018). Implementasi Joint Border committee (jbc) untuk penyelesaian sengketa perbatasan darat antara Indonesia-Timor Leste. *Jurnal Yuridis*, 5(1), 43-66.
- Mangku, D. G. S. (2018). Legal Implementation On Land Border Management Between Indonesia And Papua New Guinea According to Stephen B. Jones Theory. *Veteran Law Review*, 1(1), 72-86.
- Mangku, D. G. S., Triatmodjo, M., & Purwanto, H. (2018). *Pengelolaan Perbatasan Darat Antara Indonesia Dan Timor Leste Di Wilayah Enclave Oecussi* (Doctoral dissertation, Doctoral dissertation, Universitas Gadjah Mada).
- Marzuki, 2011, "Permasalahan Pemenuhan Hak Atas Pendidikan di Wilayah Provinsi Kalimantan Barat", *Makalah Forum Grup Discussion, Pemetaan Permasalahan Pendidikan Di Wilayah Perbatasan Negara*, Setjen Kemdikbud, Hotel Park Jakarta, 23-24 November 2011.
- Rahardjo, Satjipto, 2000, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung;