

# 2023



## NASKAH AKADEMIK RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN MERANGIN TENTANG

### PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN

Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi informasi yang pesat menuntut adanya penyesuaian dan inovasi pendidikan untuk percepatan mutu pendidikan sehingga dapat mengimbangi perkembangan

DINAS PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN  
KABUPATEN MERANGIN

JI. JENDRAL SUDIRMAN, PEMATANG KANDIS KABUPATEN  
BANGKO MERANGIN

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Penyelenggaraan Pemerintah Daerah merupakan tugas yang harus dilaksanakan oleh Perangkat Pemerintah Daerah dalam rangka untuk kemajuan daerah. Pemerintah daerah adalah Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.<sup>1</sup>

Saat ini sistem pemerintahan sudah berubah dari sentralisasi kepada desentralisasi, artinya dari semuanya diatur oleh pemerintah pusat dan saat ini bidang-bidang tertentu diserahkan kepada pemerintah daerah untuk mengurus sendiri sesuai dengan kondisi dan keadaan daerah yang bersangkutan, sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, yaitu: “Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.”<sup>2</sup>

Prinsip otonomi daerah yang dikembangkan berdasarkan UU No.23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah dan terakhir telah diubah kembali dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, adalah lebih diarahkan terhadap terwujudnya pemerintahan yang demokratis, terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat yang lebih baik, mempertinggi tingkat kesejahteraan rakyat dan kemandirian perkembangan dan pembangunan daerah serta terwujudnya keserasian antara pemerintah pusat dan daerah.<sup>3</sup>

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa tujuan negara adalah untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, sesuai dengan amanat UUD NKRI Tahun 1945, Pemerintah Indonesia wajib mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang mampu menjamin pemerataan kesempatan pendidikan, peningkatan mutu serta relevansi dan efisiensi manajemen pendidikan untuk menghadapi tantangan sesuai dengan tuntutan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global.

Pendidikan merupakan hak asasi setiap warga negara Indonesiadan untuk itu setiap warga negara Indonesia berhak memperolehpendidikan yang bermutu sesuai dengan minat dan bakat yang dimilikinya tanpa memandang status sosial, status ekonomi, suku, etnis, agama, dan gender. Pemerataan akses dan peningkatan mutu pendidikan akan membuat warga negara Indonesia memiliki kecakapan hidup sehingga

---

<sup>1</sup> M. Arif Nasution dkk, *Demokratisasi dan Problema Otonomi Daerah*, (Bandung: Mandar Maju, 2000), h.53

<sup>2</sup> Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 (Hasil Amandemen)

<sup>3</sup> M. Arif Nasution dkk, *Demokratisasi dan Problema Otonomi Daerah*, (Bandung: Mandar Maju, 2000), h.53

mendorong tegaknya pembangunan manusia seutuhnya serta masyarakat madani dan modern yang dijiwai nilai-nilai Pancasila.

Pada hakikatnya pendidikan adalah untuk semua orang dan merupakan proses yang berlangsung seumur hidup, yaitu sejak lahir hingga akhir hayat. Oleh karena itu setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.

Berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, pendidikan berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab.

Sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, masalah pendidikan semakin hari semakin dihadapkan kepada berbagai tantangan yang menuntut perubahan-perubahan mendasar. Tantangan dan persoalan tersebut memerlukan pemikiran yang mendalam dan pendekatan yang baru dan progresif. Pendekatan ini harus selalu didahului dengan kajian yang mendalam, tidak semata-mata atas dasar coba-coba. Gagasan baru sebagai hasil pemikiran kembali haruslah mampu memecahkan persoalan yang tidak terpecahkan hanya dengan cara yang tradisional atau komersial. Gagasan dan pendekatan baru yang memenuhi ketentuan inilah yang dinamakan inovasi pendidikan.

Proses berlangsungnya pendidikan harus selalu menyesuaikan dengan keadaan yang terjadi dimasa pendidikan itu berjalan, baik metode, sistem, dan prinsip yang digunakan harus sesuai dengan waktu, keadaan, dan kebutuhan masyarakat. Sehingga teknologi yang digunakan harus tepat agar dapat memperoleh hasil pendidikan yang diharapkan. Teknologi pendidikan adalah salah satu faktor yang dominan dan dapat menunjang keberhasilan suatu proses pembelajaran. Konsep teknologi pendidikan akan selalu tumbuh dan berkembang sesuai dengan perubahan zaman dan tuntutan kebutuhan serta tidak akan pernah terlepas dari pendidikan, pendidik, peserta didik, prosedur, ide, dan peralatan yang menyangkut semua aspek belajar manusia.

Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi informasi yang pesat menuntut adanya penyesuaian dan inovasi pendidikan untuk percepatan mutu pendidikan sehingga dapat mengimbangi perkembangan yang terjadi. Sumber daya manusia yang dapat bersaing dan sukses di abad 21 dan ke depan adalah mereka yang memiliki kemampuan berpikir kritis untuk menyelesaikan masalah, memiliki kreativitas tinggi, mampu bekerja bersama-sama, dan mampu mengkomunikasikan. Selain itu mereka yang memiliki kemampuan literasi dasar yang kuat, berkarakter luhur, dan memiliki kecakapan hidup yang memadai. Berdasarkan hal tersebut, perlu dilakukan pembaharuan-pembaharuan di bidang pendidikan secara terencana, terarah, dan

berkesinambungan melalui berbagai inovasi dan teknologi pendidikan yang tepat serta penguatan karakter yang mumpuni.

Berdasarkan Pasal 50 ayat (5) dan ayat (7) Undang-Undang Republik Indonesia Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional menentukan bahwa : “ayat (5) Pemerintah Kabupaten/Kota mengelola pendidikan dasar dan pendidikan menengah, serta satuan pendidikan yang berbasis keunggulan lokal. Ayat (7) Ketentuan mengenai pengelolaan pendidikan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah”.

Pasal 29 Ayat (2) Huruf F, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan sebagaimana telah diubah dengan peraturan pemerintah nomor 66 tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan Dan Penyelenggaraan Pendidikan, Bupati/Walikota berhak membentuk kebijakan daerah dalam bentuk peraturan daerah di bidang pendidikan. Pengelolaan pendidikan adalah pengaturan kewenangan dalam penyelenggaraan sistem pendidikan nasional oleh pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, penyelenggara pendidikan yang didirikan masyarakat, dan satuan pendidikan agar proses pendidikan dapat berlangsung sesuai dengan tujuan pendidikan nasional. Penyelenggaraan pendidikan adalah kegiatan pelaksanaan komponen sistem pendidikan pada satuan atau program pendidikan pada jalur, jenjang, dan jenis pendidikan agar proses pendidikan dapat berlangsung sesuai dengan tujuan pendidikan nasional.

Pasal 29 ayat (2) menyebutkan penyelenggaraan pendidikan ditetapkan dengan peraturan daerah namun demikian penetapan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kabupaten Merangin tetap memerlukan argumentasi tentang (urgensi) membentuk Peraturan Daerah tersebut, yang secara garis besar meliputi argumentasi filosofis, sosiologis, dan yuridis. Dalam kerangka inilah perlu disusun Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyeleanggaraan Pendidikan di Kabupaten Merangin, sebagaimana telah diatur didalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan, Rancangan Peraturan Daerah disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Perkataan “dan/atau” menunjukkan pilihan antara: (1) Rancangan Peraturan Daerah disertai dengan keterangan (atau penjelasan) dan Naskah Akademik; atau (2) Rancangan Peraturan Daerah disertai dengan keterangan (atau penjelasan) atau Naskah Akademik.

Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Latar belakang disusunnya naskah akademik Kabupaten Merangin ini dikarenakan bahwa Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Di Kabupaten Merangin yang ada saat ini beberapa ketentuan dalam batang tubuhnya sudah tidak relevan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya, dimana beberapa

kewenangan dari pemerintah kabupaten sudah ditarik ke wilayah kewenangan provinsi, dan babberapa ketentuan dalam batang tubuh sudah tidak berlaku lagi. Sehingga untuk memberikan kepastian hukum dalam hal atau bidang pendidikan, maka segera dibuatkan payung hukum dalam penyelenggaraan pendidikan di Kabupaten Merangin.

Sebagai Kabupaten prilintasan yang berbatasan secara langsung dengan kabupaten sarolangun dan kabupaten bungo, Kabupaten Merangin menghadapi berbagai persolalan, termasuk didalamnya masalah kependudukan. Sebagai daerah lintas, Kabupaten Merangin mendapatkan tekanan penduduk yang cukup tinggi sebagai akibat dari jumlah kawasan permukiman, pendidikan, perdagangan dan jasa. Selain itu, perkembangan ilmu dan teknologi informasi yang sangat cepat dan besar berpengaruhnya terhadap peradaban masyarakat serta dinamika kebutuhan pembangunan Kabupaten Merangin, maka penyelenggaraan pendidikan di Kabupaten Merangin perlu secara terus menerus mengikuti dan mampu mengimbangi secara positif serta mampu menangkal dampak negatif dari perkembangan teknologi tersebut dan mampu menjawab berbagai permasalahan yang muncul. Slogan “Dunia dalam Genggaman” sudah terbukti secara empiris, setiap individu dapat mengakses informasi apapun secara cepat tanpa batas wilayah, tanpa kendala ruang dan waktu. Secara positif, kondisi ini dapat dijadikan sumber belajar dan modal utama dalam pembangunan bidang pendidikan melalui berbagai pengembangan dan inovasi teknologi pendidikan. Namun juga sebagai tantangan apabila kondisi ini dimanfaatkan secara negatif oleh peserta didik dan pemangku kepentingan pendidikan. Oleh karena itu perlu adanya upaya penguatan pendidikan karakter dan melakukan pengembangan inovasi dan teknologi pendidikan yang dapat mencegah dampak negatif arus informasi yang mengglobal tersebut.

Penguatan pendidikan karakter yang dilakukan pemerintah berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2017 adalah dalam rangka mewujudkan bangsa yang berbudaya melalui penggunaan nilai-nilai religius, jujur, toleran, disiplin, bekerja keras, kreatif, mandiri, demokratis, rasa ingin tahu, semangat kebangsaan, cintatanah air, menghargai prestasi, komunikatif, cinta damai, gemar membaca, peduli lingkungan, peduli sosial, dan bertanggung jawab. Dalam konteks Kabupaten Merangin sebagai bagian bangsa Indonesia dan Jambi sangat mendukung kebijakan pemerintah pusat tentang penguatan pendidikan karakter. Pelaksanaan penguatan pendidikan karakter di satuan pendidikan formal pada jenjang pendidikan dasar terintegrasi dalam kurikulum dengan berpedoman pada Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 20 Tahun 2018. Diharapkan bagaimana perwujudan nilai-nilai religiusitas, nasionalisme, kemandirian, gotong royong, dan integritas berdampak pada akhlak sosial yang membumi menyatu dengan keluhuran nilai-nilai kearifan lokal yang sesuai dengan kebutuhan dan konteks budaya Kabupaten Merangin.

Hakekat pendidikan karakter memiliki makna lebih tinggi dari pendidikan moral karena pendidikan karakter tidak hanya berkaitan dengan masalah benar-salah,

tetapi bagaimana menanamkan kebiasaan (habit) tentang hal-hal yang baik dalam kehidupan sehingga anak/peserta didik memiliki kesadaran dan pemahaman yang tinggi serta kepedulian dan komitmen untuk menerapkan kebijakan dalam kehidupan sehari-hari. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa karakter merupakan sifat alami seseorang dalam merespon situasi secara bermoral, yang diwujudkan dalam tindakan nyata melalui perilaku baik, jujur, bertanggung jawab, hormat terhadap orang lain, dan nilai-nilai karakter mulia lainnya. Dalam konteks pemikiran Islam, karakter berkaitan dengan iman dan ikhsan. Keyakinan nilai-nilai baik itu perlu diamalkan. Sehubungan dengan itu, Ki Hajar Dewantoro (1967) pernah beberapa hal yang harus dilaksanakan dalam pendidikan karakter, yakni *ngerti-ngroso-neglakoni* (menyadari, menginsyafi, dan melakukan). Membangun karakter yang masagi harus melibatkan kerja sama dan dukungan dari semua komponen, baik keluarga, masyarakat, lembaga pendidikan, dan pemerintah.

Secara filosofis guru adalah orang yang wajib *digugu dan ditiru* atau kata lain ditaati dan diteladani oleh peserta didik dan masyarakat sekitarnya. Sesuai falsafah pendiri dan tokoh pendidikan pertama negeri kita tercinta ini Ki Hajar Dewantoro, menyatakan Guru harus *Ing ngarso sung tulodho, ing madya mangun karsa, tut wuri handayani*. Falsafah ini mengandung makna bahwa seorang guru di depan harus mampu menjadi teladan bagi peserta didiknya dan masyarakat, di tengah-tengah dalam prosesnya seorang guru harus mampu membangun daya cipta, ide-ide, dan gagasan-gagasan peserta didiknya, serta di belakang seorang guru harus mampu menjadi motivator yang handal bagi peserta didiknya. Oleh karena itu profesionalisme guru dalam bentuk kompetensi pedagogik, kepribadian dan kompetensi sosial, serta kompetensi profesional wajib dipelihara dan ditingkatkan untuk lebih baik sepanjang yang bersangkutan menjalani keprofesiannya sebagai guru.

Secara yuridis-formal, hal tersebut diatas sesuai amanat Peraturan Pemerintah nomor 57 tahun 2021 tentang standar pendidikan nasional Pasal 20 Peraturan Pemerintah tersebut menentukan bahwa, Standar pendidik merupakan kriteria minimal kompetensi dan kualifikasi yang dimiliki pendidik untuk melaksanakan tugas dan fungsi sebagai teladan, perancang pembelajaran, fasilitator, dan motivator Peserta Didik. Kriteria minimal kompetensi pendidik tersebut harus meliputi kompetensi pedagogik, kompetensi kepribadian, kompetensi sosial, dan kompetensi profesional yang merupakan kualifikasi akademik minimal harus dipenuhi oleh pendidik yang dibuktikan dengan ijazah atau ijazah dan sertifikat keahlian.

Dalam konteks sebagai pegawai negeri sipil, bahwa berdasarkan Pasal 10 Undang-Undang Aparatur Sipil Negara Nomor 5 Tahun 2014 tentang fungsi ASN dinyatakan bahwa, Pegawai ASN berfungsi sebagai pelaksana kebijakan, pelayan masyarakat, dan sebagai perekat dan pemersatu bangsa. Amanat regulasi di bidang pendidikan ini menuntut perlunya perubahan pola pikir dan peningkatan pemerataan dan mutu pendidikan di Jawa Barat serta pemenuhan standar kompetensi lulusan menjadi tujuan utama untuk dicapai melalui praktik penyelenggaraan pendidikan yang menerapkan dan berpedoman pada standar nasional pendidikan.

Untuk mencapai Standar Nasional Pendidikan, dalam penyelenggaraan pendidikan yang menjadi kewenangan Kabupaten Merangin mengacu dan mematuhi prinsip-prinsip pemenuhan kebutuhan dasar peserta didik tanpa terkecuali peserta didik penyandang disabilitas sesuai dengan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 32 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan, yakni prinsip ketersediaan, keterjangkauan, kesinambungan, keterukuran, dan prinsip ketepatan sasaran.

Selain itu, dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 5 Tahun 2022 tentang Standar Kompetensi Lulusan Pendidikan Dasar dan Menengah, pasal 1 angka 1 tentang Standar kompetensi kelulusan yang menyatakan bahwa kriteria minimal tentang kesatuan sikap, keterampilan, dan pengetahuan yang menunjukkan capaian kemampuan Peserta Didik dari hasil pembelajarannya pada akhir Jenjang Pendidikan. Penyempurnaan kurikulum pendidikan secara nasional tentang Standar Kompetensi Lulusan, Isi, Proses, dan Penilaian yang mendasar diperlukan perubahan pola pikir yang terbuka dan sikap perilaku yang inovatif, kolaboratif, serta komunikatif para pemangku kepentingan untuk tujuan yang sama yaitu terwujudnya pendidikan yang berkualitas dan merata.

Dalam penerapannya, Dinas Pendidikan Kabupaten Merangin menyelenggarakan pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar dan pendidikan nonformal berpedoman pada peraturan tersebut. Dalam rangka mempercepat pencapaian Standar Kompetensi Lulusan. Selain peraturan terkait kurikulum tersebut, dalam pembangunan fisik infrastruktur satuan pendidikan, manajemen pengelolaannya serta pengelolaan pendidik dan tenaga kependidikannya pada satuan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan nonformal juga perlu berpijak dari standar nasional pendidikan. Oleh karena penilaian faktual terhadap kinerja satuan pendidikan sejak penerimaan peserta didik hingga meluluskannya menjadi penting sebagai dasar pengambilan kebijakan pembinaan dan pembangunan pendidikan selanjutnya secara berkesinambungan. Dalam posisi ini, Pemerintah Kabupaten Merangin perlu memiliki peraturan penyelenggaraan pendidikan yang dapat melakukan pengembangan, inovasi, dan teknologi pendidikan agar masalah pemerataan dan kualitas pendidikan cepat terselesaikan secara sistematis.

Secara geografis dan sosiologis, Kabupaten Merangin sebagai daerah penyangga ibukota Provinsi yang memiliki berbagai tantangan dan peluang untuk lebih maju serta memiliki modal dasar sumber daya manusia produktif perlu diupayakan program program inovasi dan teknologi pendidikan untuk mempercepat pemerataan dan peningkatan mutu pendidikan di Kabupaten Merangin. Secara sosiologis, kondisi masyarakat Kabupaten Merangin yang religius dan dinamis sangat terbuka dengan perubahan dan perkembangan ilmu dan teknologi. Adanya perguruan tinggi Kabupaten Merangin merupakan salah satu bukti dan masyarakatnya adalah masyarakat pembelajar dan harapannya Kabupaten Merangin sebagai Kabupaten Cerdas. Oleh karena itu penyelenggaraan pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, dan pendidikan nonformal yang menjadi kewenangannya perlu diatur sebaik mungkin agar

dapat mendukung dan mempercepat tercapainya Kabupaten sebagai Kabupaten yang peduli dengan pendidikan, sebagaimana yang telah diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Merangin Nomor 6 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan pendidikan.

Selain itu, inovasi-inovasi dalam pendidikan harus dijadikan suatu kebutuhan untuk menyiapkan peserta didik yang berkompeten minimal sama dan atau lebih dari standar kompetensi lulusan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Secara empiris, perhatian dan kedulian masyarakat Kabupaten Merangin terhadap pendidikan sangat baik. Data penyelenggarasatuan pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, dan pendidikan nonformal menunjukan jumlah satuan pendidikan yang diselenggarakan masyarakat jauh lebih banyak dari pada satuan pendidikan negeri atau pemerintah. Jumlah TK 209 yang swasta 189 negeri ada 20; Kelompok Bermain (KB) ada 155 seluruhnya swasta; TPA ada 4 seluruhnya juga swasta; Satuan Pendidikan Setara (SPS) ada 30 semuanya juga diselenggarakan Swasta; PKBM ada 22 semuanya juga diselenggarakan Swasta; SKB ada 1 negeri; SD ada 327 sekolah terdiri dari 313 negeri dan 14 swasta, dan SMP jumlahnya ada 92 sekolah, yang negeri ada 80 sementara swasta ada 12. Memperhatikan data tersebut maka pembinaan dan sinergitas antara pemerintah Kabupaten Merangin dengan masyarakat penyelenggara satuan pendidikan, komite sekolah, dan pemerhati pendidikan perlu diatur agar keharmonisan dan tanggung jawab bersama dalam pelayanan pendidikan di Kabupaten Merangin dapat berjalan dengan baik dan berkualitas. Besarnya perhatian masyarakat dalam menyelenggarakan satuan pendidikan maka persyaratan dan kriteria perijinan mendirikan satuan pendidikan perlu diatur agar pemerataan akses dan mutu pendidikan bagi masyarakat Kabupaten Merangin dapat terwujud dan meningkat secara berkesinambungan.

Untuk menjawab berbagai permasalahan pendidikan sehingga pelaksanaan penyelenggaraan pendidikan yang menjadi kewenangan pemerintah Kabupaten Merangin dapat berjalan dengan baik merata dan berkualitas dan tidak melanggar ketentuan peraturan perundang- undangan maka perlu pembentukan Peraturan Daerah tentang penyelenggaraan Pendidikan Kabupaten Merangin. Peraturan Daerah ini bertujuan untuk mengatur dan menjadikan norma hukum dalam penyenggaraan pendidikan yang menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten Merangin sesuai matrik pembagian kewenangan antara Pemeritah, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang menyatakan bahwa “Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota”. Oleh karena itu di dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang penyelenggaraan Pendidikan mengikuti pedoman pembentukan peraturan daerah provinsi Jambi yang meliputi perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan, penyebarluasan, dan

sosialisasi. Di dalam perencanaan ada dua kegiatan yaitu penyusunan propemperda dan naskah akademik. Naskah Akademik ini merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang penyelenggaraan Pendidikan.

Berdasarkan uraian di atas, dalam rangka menyusun dasar hukum bagi kebijakan Penyelenggaraan Pendidikan di daerah perlu dilakukan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan. Naskah Akademik dimaksudkan untuk merumuskan konsepsi, gagasan dan pemikiran yang diperlukan sebagai landasan pertimbangan dalam menyusun materi produk hukum peraturan perundang-undangan dalam hal ini Peraturan Daerah Kabupaten Merangin Tentang Penyelenggaraan Pendidikan, serta menjadi referensi dalam penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian dalam latar belakang, beberapa masalah yang akan dikaji dalam penyusunan naskah akademik Pembentukan Rancangan Pearturan Daerah Kabupaten Merangin tentang penyelenggaraan Pendidikan, dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. Permasalahan apa yang dihadapi dalam melaksanakan Penyelenggaraan Pendidikan di Kabupaten Merangin dan bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi?
2. Mengapa perlu disusun Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Penyelenggaraan Pendidikan?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Penyelenggaraan Pendidikan?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup, pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Penyelenggaraan Pendidikan?

## **C. Tujuan dan Kegunaan**

Berdasarkan pasal 1 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan perundang-undangan dinyatakan “Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu permasalahan tertentu yang dapat dipertanggung-jawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu rancangan undang-undang, rancangan peraturan daerah kabupaten/kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat”. Dari uraian pasal tersebut, maka dapat kita telaah tujuan dan kegunaan Naskah Akademik.

Tujuannya merupakan gambaran sasaran utama dibuatnya Naskah Akademik peraturan perundang-undangan, yakni sebagai landasan ilmiah bagi penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan yang memberikan arah, dan menetapkan ruang lingkup bagi penyusun rancangan peraturan perundang-undangan.

Sementara kegunaannya memuat pernyataan tentang mandat disusunnya Naskah Akademik tersebut, selain sebagai bahan masukan bagi pembuat Rancangan Peraturan Perundang-Undangan juga dapat berguna bagi pihak-pihak yang berkepentingan.

Tujuan dan kegunaan Naskah Akademik di atas merupakan tujuan dan kegunaan yang sifatnya umum. Adapun tujuan dan kegunaan Naskah Akademik juga memiliki kekhususan yaitu berhubungan dengan materi atau muatan yang akan diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan. Dalam Naskah Akademik ini penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Penyelenggaraan Pendidikan memiliki tujuan dan kegunaan.

Tujuan penyusunan Naskah Akademik ini adalah untuk merumuskan:

1. Permasalahan yang dihadapi dalam Penyelenggaraan Pendidikan serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi.
2. Urgensi dilakukannya penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Penyelenggaraan Pendidikan.
3. Pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Penyelenggaraan Pendidikan.
4. Sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup, pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Penyelenggaraan Pendidikan.

Sementara itu kegunaan penyusunan Naskah Akademik ini adalah untuk mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Penyelenggaraan Pendidikan sekaligus sebagai bahan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Penyelenggaraan Pendidikan.

#### D. Metode

Metode penelitian yang digunakan dalam rancangan Naskah Akademik ini adalah *social-legal research*. Dimana hukum yang baik adalah yang berasal dari masyarakat yang menggambarkan secara faktual kenyataan yang ada sehingga dapat berfungsi secara efektif. Oleh karena itu dalam penelitian *social-legal* Naskah Akademik ini digunakan beberapa tahap/proses yang secara garis besar dapat diuraikan sebagai berikut:

##### 1. Tahap konseptualisasi

Pada tahap ini penyusun melakukan konseptualisasi berkaitan dengan Naskah Akademik yang akan disusun, melakukan penyelarasan antara konsep dan fakta yang terjadi guna menyelesaikan masalah yang ada.

##### 2. Tahap pencarian data

Pada tahap ini penyusun mengumpulkan data-data relevan secara empiris guna mendukung konsep yang ada. Data tersebut sangat bermanfaat untuk melihat kenyataan yang ada dalam masyarakat sehingga dengan data tersebut dapat ditentukan materi muatan Naskah Akademik.

##### 3. Tahap pengolahan data

Tahap pengolahan data merupakan proses dimana data yang telah dikumpulkan oleh penyusun dan telah diselaraskan dengan konsep yang ada diolah guna mencari

kebenarannya secara empiris melalui kesimpulan yang didapat dari pengolahan data tersebut.

4. Tahap sosialisasi hasil pendataan

Tahap ini dilakukan dengan memberikan seminar-seminar dari sosialisasi publik mengenai Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Penyelenggaraan Pendidikan yang dihadiri dari kalangan pemerintah daerah, pers, LSM, OJK, serta dari kalangan akademis seperti mahasiswa dan dosen.

5. Tahap politik dan penetapan

Tahap ini merupakan tahap terakhir, dimana dalam tahap proses politik merupakan tahap pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Penyelenggaraan Pendidikan dengan DPRD Kabupaten Merangin. Sedangkan tahap penetapan adalah tahap ketika Rancangan Peraturan Daerah sudah disetujui antara pemerintah Kabupaten Merangin dalam hal ini Bupati Kabupaten Merangin dengan DPRD Kabupaten Merangin untuk disahkan menjadi Peraturan Daerah.

Dari garis besar uraian proses penelitian tersebut diatas dapat diperinci melalui langkah-langkah strategi yang dimulai dengan penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam melakukan pengkajian teoritis dan empiris, dengan pendapat, konsultasi publik dan observasi lapangan yang berkaitan dengan masalah dan kebutuhan perubahan bentuk badan hukum dengan langkah-langkah strategis yang dilakukan meliputi:

- a. Menganalisa dan mengkaji sistem dan mekanisme Penyelenggaraan Pendidikan ;
- b. Analisis sandingan dari berbagai peraturan perundang-undangan (tinjauan legislasi) yang berkaitan dengan Penyelenggaraan Pendidikan ;
- c. Analisis informasi dan aspirasi yang berkembang dari berbagai instansi/lembaga terkait dan tokoh-tokoh masyarakat (tinjauan teknis), yang meliputi Pemerintah Daerah dan Instansi/Dinas Terkait, Lembaga Legislatif (DPRD Kabupaten Merangin ), sejumlah LSM, dan masyarakat umum;
- d. Melakukan tinjauan akademis melalui diskusi dengan anggota tim pakar dan melaksanakan pertemuan-pertemuan untuk mendapatkan masukan;
- e. Merumuskan dan menyusun dalam bentuk deskriptif analisis serta menuangkannya dalam Naskah Akademis Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan;
- f. Melakukan sosialisasi dalam rangka memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang perlunya pengaturan tentang Penyelenggaraan Pendidikan;
- g. Melakukan pembahasan interdinas untuk menyempurnakan isi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Penyelenggaraan Pendidikan sesuai dengan tugas dan wewenang lintas sektor;
- h. Melakukan workshop lokal dengan berbagai elemen masyarakat sebagai bagian dari fasilitasi partisipasi publik dalam penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Penyelenggaraan Pendidikan;
- i. Mengajukan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Penyelenggaraan Pendidikan menjadi prioritas dalam program legislasi daerah di DPRD Kabupaten Merangin;

- j. Mengajukan kepada DPRD Kabupaten Merangin agar menjadi inisiatif DPRD dan untuk selanjutnya dilakukan pembahasan bersama pemerintah Kabupaten Merangin ;
- k. Mengesahkan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Penyelenggaraan Pendidikan.

## BAB II

### KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

#### A. Kajian Teoritis

Dalam rangka mencapai sasaran penelitian melalui pemahaman permasalahan dengan jelas, maka diperlukan kerangka untuk menemukan dan mewujudkan suatu jawaban ilmiah atas permasalahan tersebut melalui seperangkat teori. Manfaat teoretis teori dalam ilmu hukum adalah sebagai alat dalam menganalisis dan mengkaji penelitian-penelitian hukum yang akan dikembangkan. Selain itu, manfaat praktis teori dalam ilmu hukum adalah sebagai alat atau instrumen dalam mengkaji dan menganalisis fenomena yang timbul dan berkembang dalam masyarakat, bangsa dan negara.

Kriteria teori yang ideal menurut James A. Black & Dean J. Champion yaitu:<sup>4</sup>

- a. Suatu teori secara logis harus konsisten, artinya tidak ada hal-hal yang saling bertentangan di dalam kerangka yang bersangkutan.
- b. Suatu teori dari pernyataan-pernyataan mengenai gejala-gejala tertentu, pernyataan-pernyataan mana mempunyai interrelasi yang serasi.
- c. Pernyataan-pernyataan di dalam suatu teori harus dapat mencakup semua unsur gejala yang menjadi ruang lingkupnya, dan masing-masing bersifat tuntas.
- d. Tidak ada pengulangan ataupun duplikasi di dalam pernyataan-pernyataan tersebut.
- e. Suatu teori harus dapat diuji di dalam penelitian.

Dalam Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Penyelenggaraan Pendidikan pada Bab II Kajian Teoretis dan Praktik Empiris ini memuat uraian mengenai materi yang bersifat teoritis, asas, praktik, perkembangan pemikiran, serta implikasi sosial, politik, hukum, ekonomi, dan keuangan negara dari pengaturan dalam Peraturan Daerah.

#### 1. Konsepsi Pendidikan

Pendidikan sebagai teori maupun sebagai praktik saling memiliki keterikatan, karena praktik pendidikan menempatkan teori-teori pendidikan sebagai pedoman. Sebaliknya, praktik pendidikan memberi umpan balik dalam

---

<sup>4</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hlm. 43.

pengembangan teori-teori pendidikan. Pengembangan teori-teori pendidikan dalam memiliki lingkup kajian yang meliputi pengembangan teori kurikulum, pembelajaran, evaluasi/penilaian, bimbingan konseling dan administrasi pendidikan. Keseluruhan aspek kajian dalam praksisnya merupakan satu kesatuan utuh dalam penyelenggaran pendidikan pada berbagai jenjang dan jenis pendidikan. Oleh karena itu tidak dirancang setiap aspek berjalan sendiri-sendiri, melainkan ada dalam satu kerangka implementasi yang integral dan berkesinambungan dari keseluruhan ranah ilmu pendidikan.

Pada dasarnya pendidikan merupakan penentu bagi sebuah bangsa, masyarakat dan entitas kelompok yang majuditempatkan sebagai strategi utama dalam pembangunan kecerdasan bangsa. Hal ini dibuktikan dari perkembangan dan percepatan pembangunan di Negara lain seperti di Jepang dan belahan eropah setelah dalam Perang Dunia kedua yang kemudian dikuasai Amerika Serikat dengan meluncurkan teknologi ke ruang angkasa yang kemudian disusul negara-negara lainnya diberbagai belahan dunia, seperti Jerman, Perancis, Republik Rakyat Tiongkok, Jepang, Korea Selatan termasuk Malaysia.

Berkaca pada perkembangan pesat di Negara-negara tersebut, maka selayaknya negara, bangsa dan masyarakat Indonesia menempatkan pendidikan sebagai salah satu pilar pembangunan bangsa. Pendidikan pada dasarnya merupakan faktor strategis yang penting dan memiliki kekuatan untuk membentuk, mengubah dan mengembangkan manusia agar ia menjadi individu dan atau kelompok sosial yang memiliki berbagai kelengkapan kemampuan untuk menopang kehidupan dirinya dan pembangunan masyarakatnya.

Strategi dalam merancang kerangka fikir dan dasar pembangunan nasional menempatkan pendidikan sebagai peletakdasar pembangunan bangsa. Pada posisi ini diperlukan langkah strategis dalam meletakkan arah penyelenggaran pendidikan secara nasional yang mampu mengakomodir dan mengantisipasi perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang pesat sekaligus berdampak pada tingginya tuntutan, kebutuhan dan tantangan yang dihadapi bangsa. UNESCO telah menempatkan empat pilar pembangunan pendidikan suatu bangsa dengan menitik beratkan pada pilar: (1) *learning to know*, (2) *learning to do*, (3) *learning to be*, dan (4) *learning to live together in peace and harmony*. Berkenaan dengan tantangan global yang dihadapi Indonesia, menurut **Rasyidin** (Hasan, 2004 hlm.44), diperlukan reposisi atas teori pendidikan yang mencakup pelurusan secara mikro dan macro atas konsep pendidikan secara pedagogis, dilengkapi rekonstruksi filsafat pendidikan pada lingkup micro, maeso dan makro dalam rangka mencari pemaknaan filosofi pendidikan secara tepat dengan melatakan dasar negara Pancasila. Pada posisi ini, bagaimana konsepsi teori pendidikan yang dikembangkan di Indonesia menempatkan tujuan pendidikan yang melahirkan sumber daya manusia Indonesia yang unggul dengan tetap menyandarkan pada karakter dan jati diri bangsa.

Pendidikan pada makna terbatas adalah suatu proses perubahan tingkah laku. Pendidikan merupakan tahapan yang panjang, menyeluruh dari proses kehidupan manusia hingga sepanjang hayat.

Tahapan pendidikan pada awalnya dimulai dari keluarga dimana orang tua memegang peran penting dalam mengantar anaknya ke arah kemandirian yang dikenal dengan *social system theory ecological system* yang dikembangkan oleh Urie Brofenbrenner (Dunst, 2005). Pada teori ini pendidikan diawali pada lingkungan terbatas (*microsystem*) untuk selanjutnya pada komunitas masyarakat pada pendidikan prasekolah yang diberikan untuk membantu berkembangnya anak sesuai perkembangan psikologisnya. Tahap selanjutnya dimulailah pendidikan pada tahap pendidikan dasar, menengah dan perguruan tinggi (*mesosystem*) dengan memposisikan sekolah dan kampus sebagai peletak dasar pengembangan potensi dan peminatan anak melalui pendidikan yang dirancang secara holistik. Keberhasilan dalam pencapaian tujuan pendidikan menjadi tugas dari penyelenggara pendidikan yang mampu mengarahkan segala daya dan pikirannya dalam membangun tatanan dan paradigma pendidikan yang berkualitas dan ditopang oleh; 1) Sistem manajemen pendidikan yang kuat dan memiliki fleksibilitas, 2) Kurikulum yang komprehensif dan memiliki jangkauan kedepan, 3) Kepemimpinan pendidikan yang mempunyai visi kuat dan memiliki kemampuan manajerial tinggi, 4) Pendanaan yang kuat untuk menunjang tersedianya sarana dan prasarana pendidikan yang berkualitas, 5) Tenaga pendidik/guru yang memiliki kompetensi dalam melakukan daya kreativitas dan inovasinya dalam penguasaan strategi pembelajaran bagi peserta didik agar memiliki kemampuan penguasaan ilmu, berkreasi dan berpikir kritis dalam menyikapi perkembangan pengetahuan, 6) Dukungan politik dari seluruh komponen bangsa meliputi eksekutif, legislatif, dan seluruh warga masyarakat untuk memfasilitasi setiap warga belajar mendapatkan kesempatan mengikuti pendidikan yang berkualitas.

Tugas dan kewajiban penyelenggara pendidikan untuk mampu menghadirkan suatu tatanan pendidikan yang berkualitas bagi seluruh lapisan masyarakat tanpa pembedaan. Sebagaimana yang dikemukakan Ali (2009:329) mempertegas tentang pendidikan berkualitas harus mampu memberi pengaruh yang signifikan terhadap keberhasilan pembangunan nasional, terutama dalam menuju terwujudnya bangsa Indonesia yang mandiri dan berdaya saing tinggi. Pendidikan berkualitas dimaksud bisa diakses oleh seluruh warga negara sebagai wujud implementasi dari UUD 1945 pasal 31, pada ayat (1) Tiap-tiap warga Negara berhak mendapat pengajaran, (2) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pengajaran nasional, yang diatur dengan Undang-Undang. Pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan berkualitas bagi semuawarga Negara merupakan satu langkah strategis untuk menyiapkan sumber daya manusia menghadapi tantangan global.

Apabila kita kaitkan dengan tuntutan global abad 21, Pada saat ini manusia sudah dan sedang berada di dalam tata kehidupan global yang serba digital bahkan sudah masuk dalam era paska global, dan manusia diperhadapkan kepada tantangan kehidupan yang memerlukan kecakapan dan pola-pola respons yang adekuat seiring dengan kompleksitas kehidupan yang dihadapi. Kemajuan teknologi informasi yang sangat dahsyat telah mengubah cara berpikir, cara hidup, dan pola interaksi manusia dalam berbagai hal. Kompleksitas kehidupan dan defisit lingkungan, termasuk perubahan iklim yang ekstrim dan krisis sumber energi merupakan kondisi yang menuntut manusia mampu merespons kompleksitas masalah. Kondisi yang digambarkan merupakan tantangan bagi manusia untuk membangun pola-pola respons atas kompleksitas kehidupan dalam nuansa kolaboratif, tidak dalam nuansa kompetisi yang saling mengalahkan, dan pengembangan ilmu pengetahuan secara berkelanjutan (Sunaryo; 2016). Sejalan dengan hal itu, kesimpulan penelitian Griffin (2012) menegaskan bahwa kecakapan manusia abad 21 mencakup kecakapan cara berpikir, cara bekerja, alat bekerja, dan hidup di dalam dunia. Semua kemajuan itu peletak dasarnya adalah pendidikan.

Pada dasarnya pengertian pendidikan dalam Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional 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 dan masyarakat. Menurut kamus Bahasa Indonesia Kata pendidikan berasal dari kata „didik“ dan mendapat imbuhan „pe“ dan akhiran „an“, maka kata ini mempunyai arti proses atau cara atau perbuatan mendidik. Pendidikan merupakan salah satu indikator utama pembangunan dan kualitas sumber daya manusia, sehingga kualitas sumber daya manusia sangat tergantung dari kualitas pendidikan. Pendidikan merupakan bidang yang sangat penting dan strategis dalam pembangunan nasional, karena merupakan salah satu penentu kemajuan suatu bangsa. Pendidikan bahkan merupakan sarana paling efektif untuk meningkatkan kualitas hidup dan derajat kesejahteraan masyarakat, serta yang dapat mengantarkan bangsa mencapai kemakmuran. Pendidikan terbesar diseluruh sektor baik kegiatan kehidupan masyarakat baik dalam dimensi horizontal maupun vertikal, ketika manusia berinteraksi dengan dirinya disitulah ada pendidikan. Ketika manusia berinteraksi dengan sesamanya dalam setiap kegiatan kemasyarakatan disitu ada pula pendidikan ketika manusia berinteraksi dengan alamnya disitu juga ada pendidikan. Antara pendidikan dan manusia bagaikan wadah dengan isinya. Dengan kata lain hubungan kodrat pendidikan dan manusia, pada taraf eksistensial, bagaikan hubungan antara jiwa dan badan manusia. Jika jiwa berpotensi menggerakkan badan kehidupan manusia pun digerakkan oleh pendidikan ke arah pencapaian tujuan akhir, tanpa pendidikan manusia kehilangan roh penggerak kehidupan sehingga kehidupan menjadi tidak kreatif dan pada akhirnya mengancam kelangsungan seluruh kehidupan.

Tujuan pokok pendidikan adalah membentuk anggota masyarakat menjadi orang-orang yang berpribadi, berperikemanusiaan maupun menjadi anggota masyarakat yang dapat mendidik dirinya sesuai dengan watak masyarakat itu sendiri, mengurangi beberapa kesulitan atau hambatan perkembangan hidupnya dan berusaha untuk memenuhi kebutuhan hidup maupun mengatasi problematikanya. Dalam Undang-Undang Sisdiknas Nomor 20 Tahun 2003 Pasal 1 ayat (1) menyatakan bahwa 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. "hakikat pendidikan adalah memanusiakan manusia, yaitu suatu proses yang melihat manusia sebagai suatu keseluruhan di dalam eksistensinya". Mencermati pernyataan dari Tilaar tersebut dapat diperoleh gambaran bahwa dalam proses pendidikan, ada proses belajar dan pembelajaran, sehingga dalam pendidikan jelas terjadi proses pembentukan manusia yang lebih manusia. Proses mendidik dan dididik merupakan perbuatan yang bersifat mendasar (fundamental), karena di dalamnya terjadi proses dan perbuatan yang mengubah serta menentukan jalan hidup manusia.

## 2. Tujuan pendidikan

Dalam tujuan pembangunan, pendidikan merupakan sesuatu yang mendasar terutama pada pembentukan kualitas sumber daya manusia. Pentingnya pendidikan tercermin dalam UUD 1945, yang mengamanatkan bahwa pendidikan merupakan hak setiap warga negara yang bertujuan mencerdaskan kehidupan bangsa. Hal ini kemudian dirumuskan dalam Undang-Undang RI No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Bab II pasal 3 yang menyebutkan bahwa " Pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang maha Esa, berakhlak mulia, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab.

Mencermati tujuan pendidikan yang disebutkan dalam Undang- Undang Sisdiknas tersebut dapat dikemukakan bahwa pendidikan merupakan wahana terbentuknya masyarakat madani yang dapat membangun dan meningkatkan martabat bangsa. Ketentuan dalam Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa setiap warga negara berhak mendapat pendidikan. Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya. Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketaqwaan serta akhlak manusia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang diatur dengan undang-undang.

Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran dan belanja negara serta anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk

memenuhi kebutuhan penyelengaraan pendidikan nasional. Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia sebagaimana dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 31 ayat (1),(2),(3),(4),(5).

### 3. Kurikulum sebagai kunci pendidikan

Pengembangan kurikulum dalam konteks pendidikan senantiasa diawali dengan beberapa pertanyaan yang sangat mendasar berkaitan dengan filosofi kurikulum, yakni pertanyaan tentang apakah yang dimaksud kurikulum itu (*what do think about curriculum?*) dan bagaimana kurikulum itu bisa diimplementasikan (*how do we think about these matter?*), serta pertanyaan tentang *how to think and how to learn?* Jawaban atas pertanyaan-pertanyaan di atas tentunya sangat diperlukan mengingat posisi kurikulum sangatlah penting dan strategis dalam mengarahkan pada nation character building suatu bangsa. Mengingat pentingnya kurikulum dalam pendidikan, maka perlu dilakukan kajian-kajian yang lebih mendalam baik dalam membangun paradigma pada tataran filosofis maupun pada tataran praktis. Tentunya dalam penyusunan kurikulum tersebut harus benar-benar mengacu pada penetapan tujuan apa yang diinginkan dalam sebuah kurikulum dan strategi apa yang digunakan dalam pengimplementasian kurikulum tersebut. Selain itu apakah dalam penentuan kurikulum tersebut melibatkan semua pihak yang kompeten dan berkaitan dengan kurikulum tersebut, semisal guruguru, siswa, orang tua, asosiasi profesi, masyarakat pendidikan, pemerintah maupun komponen masyarakat lainnya yang menjadi stake holder dari setiap produk kurikulum yang digunakan. Kurikulum sebagai sebuah sistem dalam pendidikan memiliki bagian-bagian yang saling berkaitan dimana pada ujungnya memposisikan aktivitas pembelajaran sebagai ujung tombak atau jantung kurikulum sebagai pembentuk pengalaman belajar siswa, posisi ini tentunya menjadi penting, karena meskipun tujuan dan sasaran, isi dan prosedur yang telah ditetapkan adalah sempurna, tidak akan berhasil dan menjadi hal yang sia-sia bilamana tidak dibarengi penampakan aktivitas pembelajaran yang juga sempurna, baik dalam efektivitas maupun efisiensinya. Kurikulum menurut Zais (1976) dikonseptualisasikan meliputi empat komponen dasar. *Pertama*, komponen kurikulum tujuan (*aims, goals, objectives*) merupakan kekuatan yang fundamental dalam mengarahkan pada *output dan outcomes* yang diharapkan, mengarahkan dan memfokuskan pada pelaksanaan program pendidikan. *Kedua*, isi (*content*) kurikulum adalah sekumpulan fakta, observasi data, persepsi, ketajaman perasaan, perencanaan dan solusi yang tergambar dari apa yang dipikirkan yang secara keseluruhan diambil dari pengalaman dan konstruk-konstruk dari pikiran yang diorganisasi dan disusun produk-produk dari pengalaman kedalam pengetahuan, ide, konsep, kesimpulan, prinsip, perencanaan, dan solusi-solusi. *Ketiga*, terminologi aktivitas pembelajaran dan pengalaman pembelajaran digunakan untuk mengindikasikan tugas-tugas siswa yang dilakukan untuk mencapai performansinya. Aktivitas pembelajaran mengarahkan pada elemen-elemen dasar dari situasi belajar dan

pembelajaran yang dilakukan guru dan siswa. Sedangkan pengalaman pembelajaran menurut beberapa menulis, merupakan perencanaan situasi pembelajaran yang mengarahkan pada pengalaman yang dimiliki siswa, yakni pada persepsi dan interaksi dengan pembelajaran yang telah dimiliki. Tyler (1949) mengidentifikasi tiga kriteria dasar dalam pengorganisasian pembelajaran, yakni:

- a) Kesinambungan/continuity, yakni pengulangan secara vertical elemen-elemen utama kurikulum. Aktivitas pembelajaran dengan memberikan kesempatan untuk mengulang dan melanjutkan pada aktivitas selanjutnya.
- b) Urutan/sequence, yakni bukan hanya pengulangan aktivitas tetapi juga tingkat kemajuan dari hal-hal atau isi yang lebih sederhana kepada yang lebih kompleks.
- c) Penggabungan/integration, yakni menandakan padahubungan horisontal dalam aktivitas kurikulum, dimana penilaian pada setiap tahapan dihubungkan dengan carapenyatuan dan pengintegrasian pengalaman bagi siswa. *Keempat*, evaluasi kurikulum yang difokuskan pada tingkatan pencapaian tujuan yang diperoleh siswa. Evaluasi kurikulum dilakukan secara komprehensif bukan hanya penilaian pada dokumen tertulis dari kurikulum, tetapi yang lebih penting lagi adalah evaluasi terhadap implementasi kurikulum yang meliputi interaksi diantara siswa, guru,bahan ajar dan lingkungan belajar. Evaluasi kurikulum berupaya untuk memperoleh suatu keberhasilan dan nilai dari kurikulum berkaitan dengan desain, materi yang direncanakan, dan implementasi. Oleh karena itu evaluasi kurikulum melibatkan semua komponen yang kompleksmulai dari tujuan, perencanaan, isi, implementasi, prosespembelajaran dan alat pendukung lainnya. Hal ini ini sejalandengan pendapat Longstreet dan Shane (1993:143) bahwa:“*....curriculum evaluation would include assessment of goals and purposes, curriculum design, content selection, curriculum implementation, classroom processes, student learning, counseling, supplies, equipment, and physical plant facilities*”.

#### **4. Penyeleggaraan pendidikan**

Penyeleggaraan pendidikan adalah kegiatan pelaksanaan komponen sistem pendidikan pada satuan atau program pendidikan pada jalur, jenjang, dan jenis pendidikan agar

proses pendidikan dapat berlangsung sesuai dengan tujuan pendidikan nasional. Adapaun yang dimaksud dengan jalur Pendidikan sendiri adalah meliputi :

- a. Pendidikan formal; adalah jalur pendidikan yang terstruktur dan berjenjang yang terdiri atas pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan tinggi.
- b. Pendidikan non formal; adalah jalur pendidikan di luar jalur pendidikan formal yang dapat dilaksanakan secara terstruktur dan berjenjang.
- c. Pendidikan informal; adalah jalur pendidikan keluarga dan lingkungan.

Sedangkan Jenjang Pendidikan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 angka 8 Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Jo Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah, meliputi jenjang Pendidikan dasar dan menengah, pembatasan ini menyeseuaikan dengan pengaturan kewenangan yang bersifat konkuren, pemisahan kewenangan ditingkat daerah, dan berdasarkan peraturan tersebut yang menjadi kewenangan pemerintah daerah kota/ kabupaten adalah jenjang Pendidikan anak usia dini dan nonformal (PAUDNI) serta pendidikan dasar (SD dan SMP). Hal tersebut berimbang pada jenis Pendidikan yang diatur dala pasal 1 angka 9 jo pasal 12 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan, sehingga dalam naskah akademik ini jenis Pendidikan yang menjadi kewenangan dari Kabupaten Merangin meliputi jenis Pendidikan umum yang meliputi dasar dan menengah yang mengutamakan perluasan pengetahuan yang diperlukan oleh peserta didik untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi.

Sebagaimana amanah Undang-undang maka menjadi kewajiban Pemerintah Kabupaten Merangin untuk mengelola penyelenggaraan pendidikan sebagai upaya 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 dan masyarakat. Demi mewujudkan cita-cita negara sebagaimana tercantum dalam Ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa setiap warga negara berhak mendapat pendidikan. Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya. Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketaqwaan serta akhlak manusia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang diatur dengan undang-undang. Dalam hal kontrol Negara terhadap Pendidikan umumnya dilakukan melalui 4 cara antara lain:

- a. Sistem pendidikan diatur secara legal;
- b. Sistem pendidikan dijalankan sebagai birokrasi menekankan pada ketataan pada aturan dan obyektivitas;
- c. Penerapan wajib pendidikan (*compulsory education*); dan
- d. Reproduksi politik dan ekonomi yang berlangsung disekolah berlangsung dalam konteks politik tertentu.

## **5. Mutu penyelenggaraan pendidikan**

Permasalahan yang cukup mendasar dalam semua penyelenggaraan pendidikan adalah kurikulum, pembelajaran dan manajemen sekolah yang kurang kondusif bagi peserta untuk belajar secara optimal karena proses pembelajaran yang rendah kualitasnya (*rote learning*). Proses ini belum terbukti mampu menumbuhkan kreativitas belajar, karena “menjejali” siswa dengan sejumlah pengetahuan yang tidak berguna tetapi harus dihafal dengan beban materi pelajaran yang padat. Oleh karena itu diperlukan perubahan mendasar dalam pendekatan pembelajaran yang dapat menumbuhkan budaya belajar (*learning culture*) melalui proses yang nyaman, menyenangkan, dan menarik sehingga peserta didik dapat belajar optimal. Membangun satuan pendidikan yang unggul dan bermutu pada masa mendatang masih merupakan tantangan terbesar dalam pembangunan pendidikan. Pemerintah perlu melakukan langkah serius dalam perbaikan mutu dengan membentuk kualitas unggul dalam: kualifikasi & kompetensi guru; kurikulum & proses pembelajaran; serta optimasi penyediaan dan penggunaan sumber daya utama, seperti: *digital library*, infrastruktur ICT, perpustakaan sekolah, dan laboratorium. Selain itu, penjabaran SNP dengan mengadopsi standar pendidikan yang berlaku secara global. Selanjutnya dilakukan peningkatan kapasitas (*capacity building*) secara massif untuk mewujudkan satuan-satuan pendidikan yang mampu mengelola dan menyelenggarakan pendidikan secara mandiri dan profesional. Kualitas dan keunggulan komparatif lembaga pendidikan hanya dapat dicapai jika wawasan mutu dan keunggulan bagi para pengelola dan penyelenggara satuan pendidikan perlu dikembangkan untuk mewujudkan mutu yang setara atau bersaing dalam lingkup global. Kebijakan sister school dapat dilakukan melalui pelatihan yang sistematis bagi kepala sekolah dan guru di dalam suatu kerjasama sekolah-sekolah secara internasional dalam: mengadopsi dan menjabarkan standar pendidikan, mengembangkan kurikulum dan pembelajaran, manajemen sumber daya, CPD (*continues professional development*) bagi guru-guru, evaluasi pembelajaran, dan sejenisnya. Berbagai inovasi peningkatan mutu pendidikan perlu dilakukan mulai dari tingkatan kebijakan, tingkatan program, hingga tingkat operasional oleh guru-guru. Perlu ditetapkan sistem insentif untuk memacu inovasi dalam program peningkatan mutu pendidikan. Kepala sekolah dan guru didorong untuk up-date pendekatan konvensional dalam pengelolaan dan pembelajaran yang memang belum terasa dampaknya.

## **6. Penguatan tata kelola pendidikan**

Hingga sekarang mekanisme pengelolaan pendidikan yang berbasis data dan informasi belum berkembang; masih banyak kebijakan pendidikan yang tidak didukung oleh data dan informasi yang akurat. Salah satu penyebabnya ialah belum

kuatnya kapasitas penyelenggara pendidikan dalam pengolahan, analisis dan pelayagunaan data dalam implementasi kebijakan, perencanaan dan program pendidikan. Diperlukan sistem informasi pendidikan yang mencakup fungsi-fungsi pengumpulan dan pengolahan data yang dilaksanakan di dalam suatu kesatuan yang integral antara komponen penyelenggara pendidikan baik pada Pemerintah Daerah sampai satuan pendidikan. Selain itu salah satu fungsi manajemen yang perlu dikembangkan adalah pengawasan terhadap berbagai program pemerataan, perluasan, dan peningkatan mutu pendidikan. Pengawasan dilakukan untuk meningkatkan efisiensi dan akuntabilitas pelayagunaan sumberdaya pengelolaan pendidikan sehari-hari. Langkahnya adalah melalui pelayagunaan data dan informasi dalam keseluruhan proses pengambilan keputusan, perencanaan, pengelolaan, implementasi, hingga pengendalian program pendidikan. Penguatan tata kelola dan akuntabilitas dengan menajamkan peran stakeholder dalam fungsi kepengawasan pendidikan. Pada masa mendatang, informasi tentang kinerja satuan pendidikan dapat diakses bukan hanya oleh pemerintah tetapi keluarga dan masyarakat. Penerapan ICT ditingkatkan untuk merealisasikan manajemen pendidikan secara transparan dan akuntabel. Media on-line yang memuat informasi pelaksanaan dan keberhasilan program harus dapat diakses setiap waktu oleh publik dan semua stakeholder. Melalui media inilah, partisipasi masyarakat dalam bentuk usulan, kritik, atau informasi lainnya dapat diakomodasi secara lebih mudah dan terbuka kepada para pembuat kebijakan.

## **7. Komite Sekolah**

### **a. Pengertian komite sekolah**

Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional Nomor 20 Tahun 2003 pasal 56 ayat 3 menyatakan bahwa komite sekolah / madrasah sebagai lembaga mandiri dibentuk dan berperan dalam peningkatan mutu pelayanan dengan memberikan pertimbangan, arahan dan dukungan tenaga, sarana prasarana, serta pengawasan pendidikan pada tingkat satuan pendidikan. Jadi, komite sekolah harus mampu meyakinkan orang tua, pemerintah setempat, dunia usaha, dan masyarakat pada umumnya bahwa sekolah itu dapat dipercaya. Dengan demikian, sekolah pada tataran teknis perlu mengembangkan kemampuan menganalisis biaya sekolah yang berkorelasi signifikan terhadap mutu pendidikan yang diperolehnya.

Maksud dibentuknya komite sekolah adalah agar suatu organisasi masyarakat sekolah yang mempunyai komitmen dan loyalitas serta peduli terhadap peningkatan kualitas sekolah. Komite sekolah yang dibentuk dapat dikembangkan secara khas dan berakar dari budaya, demografis, ekologi, nilai kesepakatan, serta kepercayaan yang dibangun sesuai dengan potensi masyarakat setempat. Oleh karena itu, komite sekolah yang dibangun harus merupakan pengembangan kekayaan filosofis masyarakat secara kolektif. Artinya, komite sekolah mengembangkan konsep yang berorientasi kepada pengguna (client model), berbagai kewenangan (power sharing and advocacy model), dan kemitraan (partnership model) yang difokuskan pada peningkatan mutu pelayanan pendidikan. Komite sekolah di suatu sekolah tetap eksis,

namun fungsi, tugas, maupun tanggung jawabnya disesuaikan dengan kebutuhan sekolah. Peran komite sekolah bukan hanya sebatas pada mobilisasi sumbangan, dan mengawasi pelaksanaan pendidikan esensi dari partisipasi komite sekolah adalah meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan perencanaan sekolah yang dapat merubah pola pikir, keterampilan, dan distribusi kewenangan atas individual dan masyarakat yang dapat memperluas kapasitas manusia meningkatkan taraf hidup dalam sistem manajemen pemberdayaan sekolah.

**b. Tugas komite sekolah**

Tugas utama komite sekolah adalah :

- 1) Menyusun AD dan ART Komite Sekolah.
- 2) Mendorong tumbuhnya perhatian dan komitmen masyarakat terhadap penyelenggaraan pendidikan yang bermutu.
- 3) Melakukan kerjasama dengan masyarakat dan pemerintah berkenaan dengan penyelenggaraan pendidikan yang bermutu.
- 4) Menampung dan menganalisis aspirasi, ide, tuntutan, dan berbagai kebutuhan pendidikan yang diajukan masyarakat.
- 5) Memberi masukan, pertimbangan, dan rekomendasi kepada sekolah mengenai kebijakan dan program sekolah, RAPBS, kriteria kinerja sekolah, kriteria tenaga kependidikan, kriteria fasilitas pendidikan, dan hal-hal lain yang terkait dengan pendidikan.
- 6) Mendorong orang tua dan masyarakat berpartisipasi dalam pendidikan guna mendukung peningkatan mutu dan pemerataan pendidikan.
- 7) Menggalang dana masyarakat dalam rangka pembiayaan penyelenggaraan pendidikan di sekolah.
- 8) Melakukan evaluasi dan pengawasan terhadap kebijakan program, penyelenggaraan dan keluaran pendidikan di sekolah.

**c. Fungsi komite sekolah**

Fungsi komite sekolah untuk menjalankan peran yang telah disebutkan di muka, komite sekolah memiliki fungsi sebagai berikut :

- 1) Mendorong tumbuhnya perhatian dan komitmen masyarakat terhadap penyelenggaraan pendidikan yang bermutu.
- 2) Melakukan kerjasama dengan masyarakat (perorangan/ organisasi/dunia usaha dan dunia industry (DUDI) dan pemerintah berkenaan dengan penyelenggaraan pendidikan bermutu.
- 3) Menampung dan menganalisis aspirasi, ide, tuntutan, dan berbagai kebutuhan pendidikan yang diajukan oleh masyarakat.

#### **d. Peran komite sekolah**

Keberadaan komite sekolah harus bertumpu pada landasan partisipasi masyarakat dalam meningkatkan kualitas pelayanan dan hasil pendidikan di satuan pendidikan/ sekolah. Oleh karena itu, pembentukan komite sekolah harus memperhatikan pembagian peran sesuai posisi dan otonomi yang ada. Peran komite sekolah adalah:

- 1) Sebagai lembaga pemberi Pertimbangan (advisory agency) dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan pendidikan di satuan pendidikan.
- 2) Sebagai lembaga pendukung (supporting agency), baik yang berwujud finansial, pemikiran, maupun tenaga dalam penyelenggaraan pendidikan di satuan pendidikan.
- 3) Sebagai pengontrol (controlling agency) dalam rangka transparasi dan akuntabilitas penyelenggaraan dan keluaran pendidikan di satuan pendidikan.
- 4) Sebagai lembaga mediator (mediator agency) antara pemerintah (eksekutif) dengan masyarakat di satuan pendidikan.

### **8. Teori kewenangan**

#### **a. Pengertian kewenangan**

Asas legalitas menjadi prinsip utama dalam setiap Negara hukum. Telah disebutkan bahwa asas legalitas merupakan dasar dalam setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh Undang-undang. Dengan demikian substansi dari asas legalitas adalah wewenang, yakni kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu. Kewenangan menurut kamus besar bahasa Indonesia yaitu, berasal dari kata wenang adalah hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Sedangkan menurut para sarjana mengartikan kewenangan, menurut H. D Stoit mengatakan bahwa “wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan publik”. P. C. L. Tonnaer menyatakan bahwa “kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu, dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga Negara”. 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, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri dan mengelola sendiri sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintah mandat secara keseluruhan.

## b. Sumber kewenangan

Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundangundangan diperoleh dari tiga cara, yaitu :

### 1) Atribusi

Atribusi yaitu pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undangundang

### 2) Delegasi

Delegasi yaitu pelimpahan wewenang pemerintah dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.

### 3) Mandat

Mandat yaitu terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Setiap tindakan hukum oleh pemerintah, baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun pelayanan, harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sehingga tanpa keputusan yang jelas tidak akan pernah dapat dibuat keputusan konkret secara yuridis. Asas-asas umum Pemerintahan yang layak dijadikan sebagai dasar tata cara penyelenggaraan pemerintahan yang layak dengan demikian penyelenggaraan pemerintah menjadi baik, adil, sopan, bebas dari kezaliman, pelanggaran peraturan, penyalahgunaan wewenang, dan tindakan sewenang-wenang. Suatu keputusan/ketetapan pemerintah yang bertentangan dengan asas pemerintahan yang layak berarti bertentangan dengan peraturan hukum.

Bahwa dalam kewenangan pemerintah daerah berdasarkan Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah pada lampiran A pembagian urusan pemerintahan bidang Pendidikan yaitu:

Tabel 1 : Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan

No	Sub urusan	Pemerintah pusat	Pemerintah provinsi	Pemerintah daerah
1	Manajemen Pendidikan	a. Menetapkan standar nasional Pendidikan; b. Pengelolaan Pendidikan tinggi;	a. Pengelolaan Pendidikan menengah b. Pengelolaan Pendidikan khusus	a. Pengelolaan Pendidikan dasar. b. Pengelolaan Pendidikan anak usia dini dan Pendidikan nonformal
2	Kurikulum	Penetapan kurikulum nasional, Pendidikan	Penetapan kurikulum muatan lokal Pendidikan	Penetapan kurikulum muatan lokal Pendidikan

		menengah, Pendidikan dasar, Pendidikan anak usia dini dan Pendidikan nonformal	menengah dan muatan lokal Pendidikan khusus	dasar , Pendidikan anak usia dini, dan Pendidikan nonformal
3	Akreditasi	Akreditasi perguruan tinggi, Pendidikan menengah, Pendidikan dasar, Pendidikan anak usia dini, dan Pendidikan nonformal	-	-
4	Pendidik dan Tenaga kependidikan	a. Pendidikan formasi pendidik, pemindahan pendidik, dan pengembangan karakter pendidik. b. pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan lintas daerah provinsi	Pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi.	Pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan dalam daerah kabupaten /kota
5	Perizinan Pendidikan	a. penerbitan izin perguruan tinggi swasta yang diselenggarakan oleh masyarakat. b. Penerbitan izin penyelenggaraan satuan Pendidikan asing.	a. penerbitan izin Pendidikan menengah yang diselenggarakan oleh masyarakat. b. Penerbitan izin Pendidikan khusus yang diselenggarakan oleh masyarakat	a. Penerbitan izin Pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh masyarakat. b. Penerbitan izin Pendidikan anak usia dini dan Pendidikan nonformal yang diselenggarakan

				oleh masyarakat
6	Bahasa dan Sastra	Pembinaan Bahasa dan sastra Indonesia	Pembinaan Bahasa dan sastra yang penuturnya lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi.	Pembinaan Bahasa dan sastra yang penuturnya dalam daerah kabupaten/kota

## B. Kajian terhadap Asas dan Prinsip yang Digunakan Dalam Perumusan Norma

Konsep perundang-undangan pernah dikemukakan oleh A. Hamid S. Attamimi, salah seorang guru besar Hukum Tata Negara Universitas Indonesia yang mengikuti pendapat I.C. van der Vlies tentang *wet* yang formal (*het formele wetsbegrip*) dan *wet* yang materiel (*het materiele wetsbegrip*).<sup>5</sup> Pendapat ini didasarkan pada apa tugas pokok dari pembentuk *wet* (*de wetgever*). Berdasarkan pemikiran tersebut, maka yang disebut dengan *wet* formal adalah *wet* yang dibentuk berdasarkan ketentuan atribusi dari konstitusi, sementara *wet* yang materiel adalah suatu peraturan yang mengandung isi atau materi tertentu yang pembentukannya tunduk pada prosedur yang tertentu pula.

Menurutnya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, setidaknya ada beberapa pegangan yang harus dikembangkan guna memahami asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijke regelgeving*) secara benar, meliputi : *Pertama*, asas yang terkandung dalam Pancasila selaku asas-asas hukum umum bagi peraturan perundang-undangan; *Kedua*, asas negara berdasar atas hukum selaku asas hukum umum bagi perundang-undangan. *Ketiga*, asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi selaku asas umum bagi perundang-undangan, dan *Keempat*, asas bagi perundang-undangan yang dikembangkan oleh ahli.<sup>6</sup>

Berkenaan dengan hal tersebut pembentukan peraturan daerah yang baik selain berpedoman pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijke wetgeving*), juga perlu dilandasi oleh asas hukum umum (*algemene rechtsbeginselen*), yang didalamnya terdiri dari asas negara berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, dan negara berdasarkan kedaulatan rakyat.

Perundang-undangan dalam Kamus *Black's Law Dictionary*, dibedakan antara *legislation* dan *regulation*. *Legislation* lebih diberi makna sebagai pembentukan hukum melalui lembaga legislasi (*the making of laws via Legislation*). *Regulation* diberi pengertian aturan atau ketertiban yang dipaksakan melalui ketentuan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah melalui

---

<sup>5</sup> Maria Farida Indratni Soeprapto, Ilmu Perundang-Undangan, Yogyakarta, 1998, hal. 14.

<sup>6</sup> Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik; Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 115

wewenang eksekutif (*rule or order having force of law issued by executive authority of government*).

Maria Farida Indrati Soeprapto salah seorang Hakim Konstitusi menyatakan bahwa Istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving* atau *gezetzgebung*) mempunyai 2 (dua) pengertian yang berbeda <sup>7</sup>, yaitu:

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah; dan
2. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Sementara pengertian Peraturan Perundang-Undangan dalam hukum positif Indonesia disebutkan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang menyatakan bahwa “*Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan*”. Setelah berlakunya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan diatur dalam Pasal 7 ayat (1) yang terdiri atas:

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Keberadaan Peraturan Daerah merupakan *conditio sine quanon* atau syarat absolut atau syarat mutlak dalam rangka melaksanakan kewenangan otonomi tersebut. Selanjutnya Peraturan Daerah harus dijadikan pedoman bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan urusan-urusan di daerah. Disamping itu Peraturan Daerah juga harus memberikan perlindungan hukum bagi rakyat di daerah.

Kewenangan pemerintah daerah dalam membentuk sebuah Peraturan Daerah berlandaskan pada Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan, “*Pemerintahan daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*”. Peraturan Daerah merupakan bagian integral dari konsep Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.

Selanjutnya Bagir Manan berpendapat bahwa, Peraturan Perundang-Undangan tingkat daerah diartikan sebagai Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Pemerintah

---

<sup>7</sup> *Op-cit*, hal. 18.

Daerah atau salah satu unsur Pemerintahan Daerah yang berwenang membuat Peraturan Perundang-Undangan tingkat daerah.<sup>8</sup>

Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi serta merupakan peraturan yang dibuat untuk melaksanakan Peraturan Perundang-Undangan yang ada diatasnya dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Selanjutnya Adolf Merkl mengemukakan bahwa norma hukum selalu mempunyai dua wajah (*das dopplete rechtsantlitz*). Keatas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma hukum di bawahnya.

Teori Adolf Merkl ini mengilhami Hans Kelsen dalam menyusun stufentheori. Beliau berpendapat bahwa norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan. Di mana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis fiktif, yaitu norma dasar (grudnorm).

Norma dasar itu dikatakan *pre-supposed*, karena ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya. Teori Hans Kelsen tersebut kemudian dikembangkan oleh salah seorang muridnya yang bernama Hans Nawiasky. Menurutnya norma hukum itu selain selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, juga selalu berkelompok-kelompok.

Hans Nawiasky mengelompokkan norma hukum dalam suatu Negara itu menjadi empat kelompok besar yang terdiri atas :

Kelompok I : Staatsfundamentalnorm (Norma Fundamental Negara)

Kelompok II : Staatsgrundgezetz (Aturan Dasar/Pokok Negara)

Kelompok III : Formell gezetz (Undang-Undang Formal)

Kelompok IV : Verordnung dan Autonome Satzung (Aturan Pelaksana dan Aturan Otonom)

Jika teori Hans Nawiasky ini kemudian diformulasikan dalam norma hukum yang ada di Indonesia, maka dapat dikelompokkan sebagai berikut:

Kelompok I : Staats fundamental norm (Norma Fundamental Negara)

Yang terdiri dari Pancasila dan Pembukaan (Preamble) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;

Kelompok II : Staats grund gezetz (Aturan Dasar/Pokok Negara)

Yaitu Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia tahun 1945;

Kelompok III : Formell gezetz (Undang-Undang Formal) Yaitu Undang-Undang;

Kelompok IV : Verordnung Satzung dan Autonome Satzung (Aturan Pelaksana dan Aturan Otonom) yaitu peraturan pelaksana Undang-Undang formal dan peraturan otonom yang terdiri dari Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah.

---

<sup>8</sup> Bagir Manan. Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia, Jakarta, 1992, hal. 34

Peraturan Daerah itu sendiri sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari struktur hukum yang ada dalam negara Republik Indonesia. Sebagai negara hukum yang memiliki pandangan *Anglosaxon*, sistem hukum di Indonesia terbentuk dalam jenjang yang berlapis-lapis sebagaimana dimaksud dalam teori Hans Nawiasky. Peraturan Daerah secara konstitusional merupakan amanat dari Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia tahun 1945. yang menyatakan, “*Pemerintahan daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*”. Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Ketentuan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yakni:

- a. melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
- c. mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. mewujudkan keadilan dan pemerataan;
- e. meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
- f. menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
- g. menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
- h. mengembangkan sistem jaminan sosial;
- i. menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
- j. mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
- k. melestarikan lingkungan hidup;
- l. mengelola administrasi kependudukan;
- m. melestarikan nilai sosial budaya;
- n. membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan
- o. kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Peraturan Daerah selanjutnya dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi serta Peraturan Daerah daerah lain. *Hans Kelsen* memberikan definisi peraturan perundang-undangan di tingkat daerah sebagai berikut, “*Peraturan perundang-undangan tingkat daerah diartikan sebagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah daerah atau salah satu unsur pemerintah daerah yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan di daerah*”<sup>9</sup>

Menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, “*Peraturan daerah selanjutnya disebut Perda adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota*”. Dalam pembentukan suatu Perda yang baik perlu memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, baik secara formal dan secara materiil, Yaitu:<sup>10</sup>

- a. Asas-asas formal

---

<sup>9</sup> Hans Kelsen, 1973, General Theory of Law and State. Russell & Russell, New York, 2007, General Theory of Law and State, Alih Bahasa oleh Somardi. Teori Umum Hukum dan Negara(Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik). Bee Media Indonesia, Jakarta.

<sup>10</sup> Lendy Siar. *op. cit*, hlm. 52.

1. Asas kejelasan tujuan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*het beginsel van de duidelijk doelstelling*);
  2. Asas yang menentukan kewenangan lembaga atau organ yang berhak membentuk dan menerima delegasi pembentukan peraturan perundang-undangan (*het beginsel van het juiste organ*);
  3. Asas keperluan yang mendesak (*het nood zakelijk heids beginsel*);
  4. Asas kemungkinan pelaksanaan atau penegakan atas peraturan yang di bentuk (*het beginsel van de voorbaarheid*);
  5. Asas konsensus atau kesepakatan antara pemerintah dengan rakyat (*het beginsel van de consensus*).
- b. Asas-asas materiil
1. Asas peristilahan dan sistematik yang jelas (*het beginsel van duidelijk terminology en duidelijk sistematiek*);
  2. Asas dapat diketahui dan dikenali suatu peraturan oleh setiap orang (*het beginsel van de kenbaarheid*);
  3. Asas kepastian hukum (*het rechtszakerheids beginsel*);
  4. Asas perlakuan yang sama terhadap hukum (*het rechtsgelijkheids beginsel*);
  5. Asas perlakuan khusus terhadap keadaan tertentu (*het beginsel van de individuale rechts bedeling*).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur asas-asas pembentukan peraturan daerah dan asas-asas materi muatan peraturan daerah. Sedangkan menurut Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam membentuk peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah (Perda), harus berdasarkan pada asas-asas pembentukan yang baik yang sejalan dengan pendapat Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto meliputi:<sup>11</sup>

1. Asas Kejelasan Tujuan

Dengan “asas kejelasan tujuan”, maka setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

2. Asas Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang Tepat

Berdasarkan “asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat”, maka setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

3. Asas Kesesuaian Antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan

Yang dimaksud dengan “asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan” adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

---

<sup>11</sup> Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Ikhtiar Antinomi Aliran Filsafat Sebagai Landasan Filsafat Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1985, Hlm. 47;

4. Asas Dapat Dilaksanakan (*Applicable*)

Yang dimaksud dengan “asas dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

- 1) *Aspek Filosofis* adalah terkait dengan nilai-nilai etika dan moral yang berlaku di masyarakat. Peraturan Daerah yang mempunyai tingkat kepekaan yang tinggi dibentuk berdasarkan semua nilai-nilai yang baik yang ada dalam masyarakat;
- 2) *Aspek Yuridis* adalah terkait landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan pembuatan Peraturan Daerah.
- 3) *Aspek Sosiologis* adalah terkait dengan bagaimana Peraturan Daerah yang disusun tersebut dapat dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan.

5. Asas Kedayaagunaan dan Kehasilgunaan (Efisiensi dan Efektivitas)

Yang dimaksud dengan “asas kedayaagunaan dan kehasilgunaan” adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

6. Asas Kejelasan Rumusan

Dengan “asas kejelasan rumusan”, maka setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

7. Asas Keterbukaan (*Transparancy*)

Berdasarkan “asas keterbukaan”, maka dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Kemudian, berkaitan dengan materi muatan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, ketentuan dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menentukan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan juga harus mencerminkan asas:

1. Asas Pengayoman

Yang dimaksud dengan “asas pengayoman” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan pelindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.

2. Asas Kemanusiaan

Dengan “asas kemanusiaan”, maka setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan pelindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

3. Asas Kebangsaan

Yang dimaksud dengan “asas kebangsaan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

4. Asas Kekeluargaan

Yang dimaksud dengan “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

5. Asas Kensusantaraan

Dengan “asas kensusantaraan”, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

6. Asas Bhinneka Tunggal Ika (*Unity in Diversity*)

Yang dimaksud dengan “asas bhinneka tunggal ika” adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

7. Asas Keadilan (*Justice, Gerechtigheid*)

Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

8. Asas Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan

Yang dimaksud dengan “asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

9. Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum (*Rechtsorde en rechrs zekerheid*)

Yang dimaksud dengan “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

10. Asas Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan.

Yang dimaksud dengan “asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Pentingnya asas-asas hukum dalam pembentukan perundang-undangan adalah untuk dapat melihat “benang merah” dari sistem hukum positif yang ditelusuri dan di teliti. Asas-asas hukum ini dapat dijadikan sebagai patokan bagi pembentukan undang-undang agar tidak melenceng dari cita hukum (*rechtsidee*) yang telah disepakati bersama.

Namun secara teoritis asas-asas hukum bukanlah aturan hukum (*rechtsregel*), sebab asas-asas hukum tidak dapat diterapkan secara langsung terhadap suatu peristiwa konkret dengan menganggapnya sebagai bagian dari norma hukum. Asas-asas hukum tetap diperlukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan karena hukum tidak akan dapat dimengerti tanpa asas-asas hukum.<sup>12</sup> Agar norma yang disusun dapat diberlakukan dengan baik maka dalam merumuskan kebijakan inovasi, Pemerintahan Daerah selain berpedoman pada asas pembentukan dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan juga harus mengacu pada prinsip:

- a. peningkatan efisiensi;

Yang dimaksud dengan “peningkatan efisiensi” adalah bahwa Penyelenggaraan Pendidikan yang dilakukan harus seminimal mungkin menggunakan sumber daya dalam proses pelaksanaan Penyelenggaraan Pendidikan.

- b. perbaikan efektivitas;

Yang dimaksud dengan “perbaikan efektivitas” adalah sampai seberapa jauh tujuan Penyelenggaraan Pendidikan tercapai sesuai target.

- c. perbaikan kualitas pelayanan;

Yang dimaksud dengan “perbaikan kualitas pelayanan” adalah bahwa Penyelenggaraan Pendidikan harus dapat memenuhi harapan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan yang murah, mudah, dan cepat.

- d. tidak ada konflik kepentingan;

Yang dimaksud dengan “tidak menimbulkan konflik kepentingan” adalah bahwa inisiatör tidak memiliki kepentingan pribadi untuk menguntungkan diri sendiri dan/atau orang lain.

- e. berorientasi kepada kepentingan umum;

Yang dimaksud dengan “berorientasi kepada kepentingan umum” adalah bahwa Penyelenggaraan Pendidikan diarahkan untuk kepentingan bangsa dan negara, kepentingan bersama rakyat dengan memperhatikan asas pembangunan nasional serta tidak diskriminatif terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antargolongan, dan gender.

- f. dilakukan secara terbuka;

Yang dimaksud dengan “dilakukan secara terbuka” adalah bahwa Penyelenggaraan Pendidikan yang dilaksanakan dapat diakses oleh seluruh masyarakat baik yang ada di Pemerintah Daerah yang bersangkutan maupun Pemerintah Daerah lain.

- g. memenuhi nilai-nilai kepatutan;

Yang dimaksud dengan “memenuhi nilai kepatutan” adalah bahwa Penyelenggaraan Pendidikan yang dilaksanakan tidak bertentangan dengan etika dan kebiasaan atau adat istiadat Daerah setempat.

- h. dapat dipertanggungjawabkan hasilnya tidak untuk kepentingan diri sendiri.

Yang dimaksud dengan “dapat dipertanggungjawabkan hasilnya tidak untuk kepentingan diri sendiri” adalah bahwa hasil Penyelenggaraan Pendidikan tersebut dapat diukur dan dibuktikan manfaatnya bagi masyarakat.

---

<sup>12</sup> Suprin Na'a. 2003. *Ruang Lingkup Muatan Materei (Het Onderwerp) Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota Dalam Rangka Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Bandung: (Tesis) Program Pascasarjana Unpad, hlm. 71.

Penyelenggaraan pendidikan di suatu negara atau di suatu daerah selayaknya dengan menempatkan pendidikan sebagai salah satu strategi dalam membangun sebuah tatanan kehidupan masyarakatnya yang berkualitas. Melalui penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas akan tercipta sumber daya manusia yang memiliki keunggulan komparatif dan kompetitif dilandasi aspek keimanan dan ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa sehingga dapat berkontribusi secara signifikan dalam proses pembangunan bangsa. Sekaitan dengan kontribusi pendidikan yang penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, maka dalam penyelenggarannya mengacu pada prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a. Pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural dan kemajemukanbangsa.
- b. Pendidikan diselenggarakan sebagai satu kesatuan yang sistemik dengan sistem terbuka dan multimakna.
- c. Pendidikan diselenggarakan sebagai suatu proses pembudayaan dan pemberdayaan peserta didik yang berlangsung sepanjang hayat.
- d. Pendidikan diselenggarakan dengan memberi keteladanan, membangun kemauan, dan mengembangkan kreativitas peserta didik dalam proses pembelajaran.
- e. Pendidikan diselenggarakan dengan mengembangkan budaya membaca, menulis dan berhitung bagi segenap warga masyarakat.
- f. Pendidikan diselenggarakan dengan memberdayakan semua komponen masyarakat melalui peran serta dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu layanan pendidikan.
- g. Pendidikan diselenggarakan secara transparan dan diketahui masyarakat luas termasuk orang tua peserta didik dengan memperhatikan dan sesuai dengan peraturanperundangundangan yang berlaku.
- h. Pendidikan diselenggarakan dengan berorientasi pada prosedur dan hasil yang dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- i. Pendidikan diselenggarakan secara berhasil guna dengan tetap mempertimbangkan kedayagunaan (efisiensi). Prinsip-prinsip yang dikembangkan dalam penyelenggaraan pendidikan selayaknya dijadikan dasar bagi penyelenggara dalam implementasinya di lapangan. Prinsip atau asas penyelenggaraan pendidikan ini menjadi pijakan dalam membuat strategi dasar dalam pelaksanaan dan pencapaian tujuan pendidikan baik pada level mikro maupun makro. Hamijoyo (Hasan, 2004 hlm 226) mengemukakan setidaknya lima jurus strategi pendidikan dalam era globalisasi, yakni:
  1. Pendidikan untuk pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi
  2. Pendidikan untuk pengembangan keterampilan manajemen dan penguasaan bahasa asing
  3. Pendidikan untuk pengelolaan kependudukan, lingkungan,keluarga berencana

- dan kesehatam
4. Pendidikan untuk pengembangan sistem nilai termasuk filsafat, agama dan ideologi
  5. Pendidikan untuk mempertinggi mutu tenaga pendidik dan kependidikan dan pelatihan pengelola sistem pendidikan formal dan non-formal.

### C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan serta Implikasi Terhadap Kehidupan Masyarakat

Kabupaten Merangin adalah satu kabupaten di Provinsi Jambi, Indonesia. Luas wilayahnya 7.668,61 km<sup>2</sup>. dengan populasi 350.643 jiwa (2019). Ibu kotanya ialah Bangko. Kabupaten ini merupakan pemekaran dari Kabupaten Sarolangun-Bangko dan terbagi menjadi 24 kecamatan yang terbagi lagi menjadi 10 kelurahan dan 205 desa. Berdasarkan Keputusan Sidang Komite Nasional Indonesia (K.N.I) Sumatra di Bukit Tinggi pada tahun 1946 ditetapkan bahwa Pulau Sumatra dibagi menjadi tiga sub Provinsi, yaitu: Sub Provinsi Sumatra Utara, Sub Provinsi Sumatra Tengah, Sub Provinsi Sumatra Selatan. Kemudian dengan UU Nomor 10 tahun 1946 sub provinsi tersebut ditetapkan menjadi provinsi, di mana daerah Kresidenan Jambi yang terdiri dari Kabupaten Batang Hari dan Kabupaten Merangin tergabung dalam Provinsi Sumatra Tengah. Dengan Undang-Undang Darurat Nomor 19 tahun 1957 yang kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 18 tahun 1958, dibentuklah Provinsi Daerah Tingkat I Jambi yang terdiri dari: – Kabupaten Batang Hari – Kabupaten Merangin – Kabupaten Kerinci.

Dalam perjalanan sejarah, dengan dibentuknya Provinsi Daerah Tingkat I Jambi, yang sekaligus juga dibentuknya Kabupaten Merangin (wilayahnya saat ini adalah Kabupaten Merangin, Kabupaten Sarolangun, Kabupaten Bungo Tebo ) yang beribu kota di Bangko. Kemudian ibu kota Kabupaten Merangin dipindahkan ke Muara Bungo yang diputuskan melalui sidang DPRD. Selanjutnya, dengan adanya gerakan PRRI tahun 1958 Kantor Bupati Kabupaten Merangin di bakar dan dibangun kembali pada tahun 1965 sebagai persiapan Kantor Bupati Sarolangun Bangko. Setelah berdirinya Kabupaten Sarolangun Bangko melalui UU No. 7 tahun 1965, maka pusat pemerintahan ditempatkan di Bangko dan juga menempati bangunan tersebut. Setelah itu pindah ke Kantor yang baru di jalan Jendral Sudirman Km2, sedangkan kantor lama menjadi Kantor Dinas Pendapatan Daerah Tingkat II.

Dengan adanya pemekaran wilayah sesuai dengan UU No. 54 tahun 1999 tentang pembentukan Kabupaten Merangin, Kabupaten Sarolangun, Kabupaten Tebo dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur, maka wilayah Kabupaten Sarolangun Bangko dimekarkan menjadi dua yaitu Kabupaten Sarolangun dan Kabupaten Merangin. Kabupaten Sarolangun beribu kota di Sarolangun dan Kabupaten Merangin beribu kota di Bangko. Dasar pembentukan wilayah Kabupaten Merangin adalah Undang-undang Nomor 54 tahun 1999 tentang pembentukan Kabupaten Sarolangun, Kabupaten Tebo, Kabupaten Muaro Jambi dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur (LN tahun 1999 Nomor 182, TLN Nomor 39030). Kabupaten Merangin merupakan Pengembangan dari Kabupaten Sarolangun Bangko dan hari jadinya tanggal 5 Agustus.

Data sekolah yan ada di kabupaten merangin

Tabel 1; Jumlah Jenis Pendidikan Di Kabupaten Merangin

No.	Jenis Pendidikan	Jumlah
1	KB	155
2	SPS	30
3	TPA	4
4	SKB	1
5	PKBM	22
6	TK	209
7	Sekolah Dasar	327
8	Sekolah Menengah Pertama	92
	Total	840

Pada penyelenggaraan Pendidikan tentu dalam proses pemerataan dan perluasan akses pendidikan dapat diukur dari tingkat pemenuhan kewajiban pemerintah daerah untuk memenuhi beberapa aspek penunjang sarana dan prasarana dalam proses penyelenggaraan Pendidikan. Keberadaan peraturan daerah di Kabupaten Merangin yang sudah ada sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2012 tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan Di Kabupaten Merangin. Namun keberadaan peraturan daerah ini tidak mampu lagi untuk mengakomodir proses penyelenggaraan Pendidikan di Kabupaten Merangin sehingga diperlukannya pembentukan peraturan daerah tentang penyelenggaraan Pendidikan di Kabupaten Merangin. Terdapat beberapa alasan di bentuknya peraturan daerah tentang penyelenggaraan pendidikan di Kabupaten Merangin yaitu :

- 1) Peningkatan penyelenggaraan Pendidikan di Kabupaten Merangin.
- 2) Sistem anggaran yang tidak merata dalam proses penyelenggaraan pendidikan.
- 3) Belum sepenuhnya pemenuhan sarana dan prasarana.
- 4) Ketersediaan sumber daya manusia.
- 5) Pembentukan payung hukum tentang penyelenggaraan pendidikan.

Keberadaan dinas Pendidikan Kabupaten Merangin sangatlah penting untuk menunjang proses penyelenggaraan Pendidikan dan pengawasan dalam proses penyelenggaraan Pendidikan. Terdapat beberapa permasalahan yang terjadi dalam penyelenggaraan Pendidikan di Kabupaten Merangin yaitu :

- 1) Anggaran dalam praktik dan sarana prasarana yang belum mencukupi.
- 2) Masih minimnya pembinaan sekolah.
- 3) Sumber daya manusia yang terbatas.
- 4) Masih minimnya kerja sama antara perusahaan dan pihak sekolah.
- 5) Terjadinya diskriminasi pada sekolah binaan.
- 6) Belum terpenuhinya sarana prasarana terhadap siswa yang berprestasi.
- 7) Belum terpenuhinya sarana prasarana terhadap siswa disabilitas.
- 8) Kurangnya bentuk penghargaan terhadap siswa ataupun tenaga pendidik dan tenaga kependidikan yang berprestasi.
- 9) Beasiswa guru dalam peningkatan kapasitas keilmuan yang masih belum terpenuhi

- 10) Insentif bagi tenaga pendidik yang mengajar pada sekolah-sekolah dibawah kementerian agama.

Proses penyelenggaraan Pendidikan dengan dibentuknya dasar hukum untuk memenuhi kepastian hukum dalam penyelenggaraan Pendidikan di Kabupaten Merangin. Pembentukan peraturan daerah penyelenggaraan Pendidikan di Kabupaten Merangin dilaksanakan dengan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Wilayah Kabupaten Merangin yang terbagi atas wilayah pedalaman, perkotaan, dan pesisir memberikan dampak dalam penyelenggaraan Pendidikan di Kabupaten Merangin terutama dalam sarana dan prasarana hingga sumber daya manusia yang akan mengabdi di wilayah tersebut. Kabupaten Merangin yang termasuk dalam 3T yaitu terdepan sebagaimana berbatasan langsung dengan Negara Philipina dan Malaysia memberikan gambaran bahwa perlu adanya perhatian dalam penyelenggaraan Pendidikan yang layak dan adil bagi wilayah yang masuk kategori terdepan terutama berbasis teknologi. Penyelenggaraan Pendidikan di Kabupaten Merangin diperlukan kebijakan khusus yang mengatur terkait dengan Pendidikan di pedalaman hingga sarana dan prasarana yang memadai. Pemenuhan dalam muatan lokal seperti Bahasa Inggris menjadi hal yang harus dikembangkan sebagai upaya mengembangkan wilayah Kabupaten Merangin dengan potensi pariwisatanya dan mengembangkan budaya lokal.

Penyelenggaraan Pendidikan di Kabupaten Kabupaten Merangin dengan tidak adanya dasar hukum menjadikan hambatan terutama dalam proses pemanfaatan pengembangan sekolah sebagaimana adanya pengawasan, pembinaan yang dilakukan oleh pengawas dan pelaksanaan yang dilakukan oleh sekolah. Kebijakan pengaturan Pendidikan kabupaten/kota saat ini adalah TK,PAUD,SD hingga SMP yang menjadi tanggung jawab dalam pengembangan Pendidikan tersebut. Penyelenggaraan Pendidikan Kabupaten Merangin yang dilaksanakan oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Merangin.

Penyelenggaraan Pendidikan Kabupaten Merangin dalam hal kewenangan sekolah salah satunya membuat muatan lokal sehingga sebagai ciri khas dari wilayah Kabupaten Merangin. Dalam proses penyusunan kewenangan berbasis sekolah tentu harus disesuaikan dengan masing-masing bidang sumber daya manusianya yang akan bermuara pada tingkat kesejahteraan. Dalam penyelenggaraan Pendidikan di Kabupaten Merangin terutama dalam penyelenggaraan muatan lokal masih memberikan ketimpangan dalam hak dan kewajibannya sehingga kewenangan komite dengan tidak membuat pungutan tetapi membuat subsidi silang untuk memenuhi hak dan kewajiban tersebut. Keberadaan perusahaan yang tidak memberikan timbal balik dalam proses penyelenggaraan Pendidikan terlihat pada sarana dan prasarana yang masih belum memadai.

Pemenuhan sumber daya manusia dan sarana prasarana sangatlah penting untuk menunjang penyelenggaran Pendidikan di Kabupaten Merangin. Pengembangan terhadap guru terutama tugas belajar bagi guru-guru menjadi hal yang penting terkait pengembangan sumber daya manusia serta kesesuaian klasifikasi bidang guru-guru. Pembiayaan Pendidikan dengan skema dana hibah menjadi hal penting untuk dilaksanakan terutama keberadaan perusahaan perkebunan dan pertambangan sebagai bagian dari penyumbang pembiayaan bagi sekolah-sekolah yang ada di Kabupaten Kabupaten Merangin. Pengaturan Pendidikan salah satunya Pendidikan usia dini terkait dengan usia menjadi hal yang perlu diatur sehingga pemerataan

penyelenggaraan dilaksanakan mulai dari tingkat PAUD hingga SMP. Kesesuaian usia PAUD harus menyesuaikan dengan peraturan yang ada diatasnya.

#### **D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Penyelenggaraan Pendidikan yang akan diatur**

Peraturan perundang-undangan baru yang dibuat di suatu daerah senantiasa mengacu kepada peraturan yang diterapkan secara nasional. Dalam penyusunannya juga mempertimbangkan dinamika dan kebutuhan masyarakat di daerah selaras dengan potensi sumber daya yang dimiliki daerah agar tercipta suatu tatanan kehidupan masyarakat yang harmonis, dinamis, adil, dan sejahtera berlandaskan nilai-nilai kehidupan yang religius. Berkaitan dengan perkembangan yang terjadi dalam era globalisasi dalam berbagai aspek kehidupan, baik menyangkut bidang politik, sosial, ekonomi, dan budaya, maka dampak yang terjadi adalah dihadapkannya masyarakat pada sebuah tatanan kehidupan masyarakat global. Hal ini kemudian ditunjang dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi terutama teknologi komunikasi dan informasi sehingga seakan-akan menihilkan sekat-sekat antar negara, wilayah dan antar masyarakat. Tantangan nyata yang akan dihadapi oleh masyarakat adalah pada terciptanya suatu iklim kompetisi yang amat ketat dalam segala bidang kehidupan. Pemberlakuan Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) pada tahun 2015 serta regulasi global semakin mempertegas adanya persaingan dalam pranata kehidupan antar bangsa, tentunya diperlukan sebuah strategi yang cerdas dari Pemerintah Daerah dan pusat dengan menempatkan arah strategi pada terciptanya sumber daya manusia yang berkualitas dengan keunggulan-keunggulan kompetitif sehingga bisa bersaing dan eksis dalam kehidupan global. Sumber daya manusia yang memiliki keunggulan kompetitif dan berkarakter dengan tetap berpendirian pada jati diri bangsa, mutlak dicapai melalui sebuah sistem dan pola penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas. Tantangan yang mengemuka pada pranata kehidupan mendatang yang kompetitif ini menjadi salah satu pertimbangan pentingnya ada regulasi yang mengatur secara jelas tentang pola penyelenggaraan pendidikan. Tentunya perubahan peraturan perundang-undangan maupun peraturan daerah berkenaan dengan penyelenggaraan pendidikan yang dibuat menjadi sebuah keniscayaan dan berdampak pada perubahan yang signifikan pada tata kelola penyelenggaraan pendidikan di suatu daerah.

Perkembangan dan tuntutan global dalam pendidikan meminta perubahan di dalam pengelolaan hidup masyarakat yang berikmifikasi terhadap perubahan visi, misi, menjadikan hal strategis dalam pendidikan untuk mempersiapkan bangsa Indonesia dalam memberikan jawaban terhadap tantangan dan peluang global. Untuk menghadapi tantangan dan tuntutan di era globalisasi, Pemerintah mengadakan Pembaharuan Hukum Sistem Pendidikan Nasional yaitu merubah UU No 2 Tahun 1989 menjadi UU No 20 Tahun 2003. Dimana salah satu kewenangan pemerintah daerah, provinsi dan kabupaten/kota di era otonomi daerah adalah mengurus sector pendidikan. Terkait dengan hal ini pendidikan merupakan salah satu urusan pemerintah daerah yang amat penting, menyangkut hajat hidup orang banyak, menentukan masa depan anak bangsa ini, sekaligus ikut menentukan maju mundurnya daerah itu sendiri dalam jangka

panjang, jika diukur dari kualitas sumber daya manusia yang dimiliki daerah tersebut sebagai hasil dari proses pendidikan yang diurusnya. Hal ini dipertegas dalam UUD 1945 Pasal 31 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 dalam UU Nomor 20 Tahun 2003 pasal 11 ayat (2) Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun. Juga dalam pasal 49 ayat (1) Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari Anggaran pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dalam otonomi pendidikan, sebenarnya terbuka peluang yang cukup besar untuk membuat pendidikan di daerah menjadi lebih berkualitas. Hal ini terjadi karena Bupati Kepala Daerah saat ini memiliki kewenangan yang penuh dalam menentukan kualitas sekolah di daerahnya masing-masing melalui sistem rekrutmen guru, rekrutmen siswa, pembinaan profesionalisme guru, rekrutmen kepala sekolah, penentuan sistem evaluasi, dan sebagainya. Dengan demikian dalam era otonomi, berbicara tentang kualitas pendidikan diserahkan kepada kebijakan daerah. Jika kita meminjam terminologi school based management, kualitas pendidikan untuk masa yang akan datang lebih tergantung pada komitmen daerah untuk merumuskan visi dan misi di daerahnya masing-masing. Jika daerah cukup visioner, pengembangan sektor pendidikan akan memiliki peluang yang besar untuk dapat memenuhi standar kualitas sesuai dengan harapan para stakeholders. Manakala pemerintah daerah memiliki political will yang kuat dan kemudian disertai dengan kebijakan yang mengedepankan arti penting pendidikan sebagai upaya human investment di daerah, dapat dipastikan pendidikan di daerah itu akan memiliki praksis yang baik, dan dengan demikian kualitas pendidikan akan dapat ditegakkan keberadaannya.

## 1. Mencermati kebijakan pemerintah daerah dalam peningkatan kualitas pendidikan

Kebijakan daerah di era otonomi daerah sangat menentukan kualitas pendidikan, menurut kamus hukum dan Glosarium Otonomi Daerah, kebijakan adalah pernyataan prinsip sebagai landasan pengaturan dalam pencapaian suatu sasaran. Pemerintah daerah dalam membuat perencanaan harus sistematis dan terarah sesuai dengan kewenangannya. Penyelenggaraan sosialisasi Standar Nasional Pendidikan kewenangan pemerintah daerah, sehingga penerapan standar pendidikan sesuai dengan ketentuan pada PP No. 19 Tahun 2005. Kebijakan pemerintah daerah harus bersendikan hukum, produk-produknya dimuat dalam kemasan hukum. Dalam perencanaan peraturan perundang-undangan yang baik, ada suatu teori klasik yang disebut dengan *Gelding Theori*. Teori ini mengajarkan bahwa peraturan perundang-undangan mempunyai landasan berlaku yang baik maka harus

dipenuhi tiga macam landasan, yaitu landasan berlaku secara yuridis, landasan berlaku secara sosiologis, dan landasan berlaku secara filosofis. Landasan berlaku secara yuridis (*yuridische gelding*) artinya, suatu peraturan perundang-undangan harus memenuhi syarat-syarat pembentukan dan berdasarkan pada aturan hukum yang lebih tinggi. Landasan berlaku sosiologis (*sociologische gelding*) berarti bahwa peraturan perundang-undangan harus mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat, termasuk pula kecenderungan dan harapan-harapan masyarakat. Sedangkan landasan berlaku filosofis (*filosofische gelding*) bermakna bahwa peraturan perundangan undangan harus mencerminkan sistem nilai dari masyarakat besangkutan. Tanggung jawab pendanaan pendidikan ditegaskan dalam UU Nomor 20 Tahun 2003 Pasal 46 ayat (1) pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat. Apabila pemerintah daerah sudah menganggarkan dana pendidikan 20% dari APBD dan dikelola secara efektif dan efisien, maka apa yang menjadikan tugas dan kewenangan pemerintah daerah untuk menyediakan bantuan biaya penyelenggaraan pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah akan terwujud. Hal ini juga akan berdampak terkait penjaminan mutu satuan pendidikan yang bertujuan untuk memenuhi atau melampaui Standar Nasional Pendidikan. Bagi pemerintah daerah yang memberikan perhatian besar terhadap sektor pendidikan adalah satu bentuk investasi jangka panjang yang akan menuai banyak keuntungan. Kebijakan mereka akan selalu dikenang karena dapat mewujudkan masa depan yang lebih baik bagi masyarakat daerah. Ketidakmampuan pemerintah daerah dalam mengoptimalkan alokasi dana untuk sektor pendidikan diperburuk oleh rendahnya partisipasi masyarakat, kondisi ini akibat sebagian masyarakat tingkat perekonomiannya masih memprihatinkan.

Kebijakan kebijakan pendidikan hendaknya tidak dibuat atas dasar pilihan, preferensi, kemauan dan kepentingan para pejabat pemegang otoritas kependidikan (*authority based*), tetapi berdasarkan kondisi dan kebutuhan riil di daerah (*research based*). Kewenangan pemerintah daerah diatur dalam pasal 10 UU No.20 Tahun 2003 dinyatakan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah berhak mengarahkan, membimbing, membantu dan mengawasi penyelenggaraan pendidikan sesuai dengan peraturan perundang- undangan yang berlaku. Sedangkan pada pasal 11 ayat 1 dan 2 dinyatakan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi. Kemudian pemerintah dan pemerintah daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun. Dengan demikian peraturan perundangan-undangan yang berlaku sudah memberi arah dan wadah pengembangan sekolah yang lebih demokratis, bahkan dalam rumusan tujuan pendidikan dinyatakan secara tegas dalam UU Nomor 20 Tahun 2003 pasal 3, bahwa pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta perubahan bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan

bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab. Bila semua kebijakan pemerintah daerah sudah disepakati langkah selanjutnya yang harus dilakukan adalah pengawasan, pemantauan yang berkelanjutan oleh pimpinan satuan pendidikan dan komite sekolah atau pihak-pihak terkait untuk menilai efisiensi, efektifitas dan akuntabilitas satuan pendidikan.

## 2. Langkah-langkah yang harus dilakukan penyelenggarapendidikan

Penyelenggara pendidikan yang baik, pada dasarnya menuntut keterlibatan seluruh komponen pemangku kepentingan, baik di lingkungan pendidikan/sekolah maupun di lingkungan masyarakat. Meningkatnya kualitas pelayananpendidikan/sekolah, sangat dipengaruhi oleh kepedulian dan komitmen Kepala Sekolah dan aparat penyelenggara pendidikan/sekolah untuk

menyelenggarakan kependidikan/sekolah yang baik. *Good governance and education* yang diartikan sebagai kepemerintahan dan pendidikan yang baik, adalah pemerintah dan pendidikan yang dekat dengan masyarakat dan dalam memberikan pelayanan harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Ada tiga faktor rendahnya mutu pendidikan yaitu :

- 1) kebijakan dan penyelenggaraan pendidikan nasional menggunakan pendekatan *educational production* atau input-input analisis yang tidak consisten;
- 2) penyelenggaraan pendidikan dilakukan secara sentralistik;
- 3) peran serta masyarakat khususnya orang tua siswa dalam penyelnggaraan pendidikan sangat minim (Usman, 2002).

Sesuai UU No.20 Tahun 2003 dalam pasal 9 dinyatakan bahwa "Masyarakat berhak berperan serta dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan". Keikutsertaan masyarakat dapat diwujudkan dalam bentuk keterlibatan mereka dalam komite sekolah atau dewan pendidikan daerah. Komite sekolah berhak ikut serta dalam merumuskan perencanaan pendidikan, kebijakan rekstrukturisasi kurikulum dalam batas-batas garis besar. Berhak juga mengevaluasi terhadap program dan kebijakan pengembangan sekolah. Karakteristik *Goodgovernance and education* sebagai berikut :

- 1) Tata pendidikan/sekolah yang berwawasan ke depan (visionary);
- 2) Tatapendidikan/sekolah yang bersifat terbuka (*openness and transparency*);
- 3) Tata pendidikan/sekolah yang mendorong partisipasi masyarakat (*participation*);
- 4) Tata pendidikan/sekolah yang bertanggung jawab / bertanggung gugat (*accountability*)
- 5) Tata pendidikan/sekolah yang menjunjung supremasi hukum (*rule of law*)

- 6) Tata pendidikan/sekolah yang demokratis dan berorientasi pada konsensus (democracy)
- 7) Tata pendidikan/sekolah yang berdasarkan profesionalitas dan kompetensi (*profesinalism and competency*)
- 8) Tata pemerintah yang cepat tanggap (responsiveness)
- 9) Tata pemerintahan yang menggunakan struktur dan sumber daya secara efisien dan efektif (*efficiency and effectiveness*)
- 10) Tata pendidikan/sekolah yang desentralisasi (*decentralizations*)
- 11) Tata pendidikan/sekolah yang mendorong kemitraan dengan dunia usaha swasta dan masyarakat (*private sector and civil society*).
- 12) Tata pendidikan/sekolah yang memiliki komitmen pada pengurangan kesenjangan (*commitment to reduce inequality*)
- 13) Tata pendidikan/sekolah yang memiliki komitmen pada lingkungan hidup (*commitment to environmentsl protection*)
- 14) Tata pendidikan/sekolah yang memiliki komitmen pada pasar (*commitment to fair market*)

### **3. Kewenangan Pemerintah Daerah di Bidang Pendidikan**

Sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut dan ada urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi dalam Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait Pelayanan Dasar. Untuk Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar ditentukan Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat. Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Daerah provinsi dengan Daerah kabupaten/kota walaupun Urusan Pemerintahan sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup Urusan Pemerintahan tersebut.Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Urusan pemerintahan konkuren menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib Urusan Pemerintahan Daerah yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar salah satunya adalah bidang pendidikan. Berdasarkan lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang matrik pembagian urusan pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota maka urusan bidang pendidikan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah Kabupaten Merangin, adalah sebagai berikut:

- 1) Pengelolaan pendidikan dasar.
- 2) Pengelolaan pendidikan anak usia dini dan pendidikan nonformal,

- 3) Penetapan kurikulum muatan lokal pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan nonformal, dan
- 4) Pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan dalam daerah kabupaten/kota.

**a. Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD)**

Pengertian Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) Secara umum pendidikan usia dini adalah suatu upaya pembinaan yang dilakukan melalui pemberian rangsangan pendidikan kepada anak sejak lahir sampai berusia enam tahun. Pendapat lain menyatakan pendidikan anak usia dini merupakan salah satu bentuk satuan pendidikan pada jenjang pendidikan anak usia dini yang pada hakekatnya adalah pendidikan yang diselenggarakan dengan tujuan untuk memfasilitasi pertumbuhan dan perkembangan anak secara menyeluruh atau menekankan pada pengembangan seluruh aspek kepribadian anak. Jadi, PAUD adalah upaya untuk menstimulasi, membimbing, mengasuh, dan memberikan pembelajaran yang akan menghasilkan kemampuan dan keterampilan pada anak (kompetensi). Tujuan dan Ruang Lingkup PAUD:

- 1) Tujuan PAUD, pada umumnya adalah mengembangkan berbagai potensi anak sejak dini sebagai persiapan untuk hidup dan dapat menyesuaikan diri dengan lingkungannya. Tujuan PAUD antara lain adalah:
  - a) Kesiapan anak memasuki pendidikan lebih lanjut;
  - b) Mengurangi angka mengulang kelas;
  - c) Mengurangi angka putus sekolah (DO);
  - d) Mempercepat pencapaian wajib belajar Pendidikan Dasar 9 tahun;
  - e) Meningkatkan Mutu Pendidikan;
  - f) Mengurangi angka buta huruf muda;
  - g) Memperbaiki derajat kesehatan & gizi anak usia dini; dan
  - h) Meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM)

Selain tujuan tersebut, menurut UNESCO (2005) tujuan PAUD antara lain didasarkan pada beberapa alasan:

- a) Alasan Pendidikan: PAUD merupakan pondasi awal dalam meningkatkan kemampuan anak untuk menyelesaikan pendidikan lebih tinggi, menurunkan angka mengulang kelas dan angka putus sekolah.
- b) Alasan Ekonomi: PAUD merupakan investasi yang menguntungkan baik bagi keluarga maupun pemerintah.

- c) Alasan sosial: PAUD merupakan salah satu upaya untuk menghentikan roda kemiskinan.
- d) Alasan Hak/Hukum: PAUD merupakan hak setiap anak untuk memperoleh pendidikan yang dijamin oleh undang-undang.

Layanan PAUD juga bertujuan untuk membangun landasan bagi berkembangnya potensi anak agar menjadi manusia beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berahlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kritis, kreatif, inovatif, mandiri, percaya diri dan menjadi warga negara yang demokratis dan bertanggung jawab. Melalui layanan PAUD, anak diharapkan dapat mengembangkan segenap potensi yang dimilikinya antara lain: moral agama, kognitif, sosial- emosional dan kemandirian, bahasa, motorik kasar dan motorik halus, seni kreativitas; serta memiliki motivasi dan sikap belajar yang positif sesuai dengan kebutuhan dan tingkat perkembangannya. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa tujuan PAUD adalah untuk mengembangkan seluruh potensi anak (the whole child) agar kelak dapat berfungsi sebagai manusia yang utuh sesuai dengan falsafah suatu bangsa.

- 2) Ruang Lingkup PAUD Satuan Layanan PAUD, Pendidikan Anakusia dini diselenggarakan sebelum jenjang pendidikan dasar. Pendidikan anak usia dini dapat diselenggarakan melalui jalur pendidikan formal, nonformal, dan/atau informal. Pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal diselenggarakan pada Taman Kanak-kanak (TK), Raudhatul Athfal (RA), atau bentuk lain yang sederajat, rentang usia anak 4 – 6 tahun. Pendidikan anak usia dini jalur pendidikan nonformal diselenggarakan pada Kelompok Bermain (KB) rentang usia anak 2 – 4 tahun, Taman Penitipan Anak (TPA) rentang usia anak 3 bulan – 2 tahun, atau bentuk lain yang sederajat (Satuan PAUD Sejenis/SPS) rentang usia anak 4 – 6 tahun. Pendidikan anak usia dini jalur pendidikan informal diselenggarakan pada pendidikan keluarga atau pendidikan yang diselenggarakan oleh lingkungan, bagi orangtua yang mempunyai anak usia 0 - 6 tahun.

## b. Pendidikan Dasar

Pendidikan dasar merupakan pendidikan yang lamanya 9 tahun yang diselenggarakan selama 6 tahun di sekolah dasar (SD) dan 3 tahun di sekolah menengah pertama (SMP) atau satuan pendidikan yang sederajat. Sekolah Dasar (SD), pada hakikatnya merupakan satuan atau unit lembaga sosial (social institution) yang diberi amanah atau tugas khusus (specific task) oleh masyarakat untuk menyelenggarakan penggalan pertama dari pendidikan dasar.

Pemahaman tentang tujuan pendidikan SD ini amat penting karena akan memberi kemudahan kepada kita untuk memahami aspek-aspek lainnya dari pendidikan SD sebagai suatu konsep atau sistem, dan memberi arah yang semakin jelas tentang peningkatan kinerja profesional guru. Tujuan pendidikan merupakan gambaran kondisi akhir atau nilai-nilai yang ingin dicapai dari suatu proses pendidikan. Setiap tujuan pendidikan memiliki dua fungsi, yaitu (1) menggambarkan kondisi akhir yang ingin dicapai dan (2) memberikan arah dan cara bagi semua usaha atau proses yang dilakukan. Dalam Undang-undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dinyatakan bahwa tujuan pendidikan nasional adalah menumbuh kembangkan pribadi-pribadi:

- 1) beriman dan bertakwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa,
- 2) berakhhlak mulia,
- 3) memiliki pengetahuan dan keterampilan,
- 4) memiliki kesehatan jasmani dan rohani,
- 5) memiliki kepribadian yang mantap dan mandiri, serta
- 6) memiliki rasa tanggung jawab kemasyarakatan dan kebangsaan.

Tujuan pendidikan SD sebagaimana halnya dengan tujuan satuan lembaga pendidikan lainnya, harus selalu mengacu pada tujuan pendidikan nasional dan tujuan pendidikan dasar serta memperhatikan tahap dan karakteristik perkembangan siswa, kesesuaianya dengan lingkungan dan kebutuhan pembangunan daerah, arah pembangunan nasional, serta memperhatikan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi dan kehidupan umat manusia secara global. Secara teknis pendidikan Sekolah Dasar dapat diartikan sebagai proses atau usaha sadar untuk menciptakan suasana belajar dan proses pembelajaran agar anak (peserta didik) secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kemampuan dasar dalam aspek intelektual, sosial, personal dan spiritual yang sesuai dengan karakteristik perkembangannya sehingga dia mampu melanjutkan pendidikan di Sekolah Menengah Pertama (SMP) atau yang sederajat. Tujuan pendidikan di SD mencakup pembentukan dasar kepribadian siswa sebagai manusia Indonesia seutuhnya sesuai dengan tingkat perkembangan dirinya; pembinaan pemahaman dasar dan seluk-beluk ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai landasan untuk belajar pada jenjang pendidikan yang lebih tinggi dan hidup dalam masyarakat. Ini berarti bahwa selesainya mengikuti pendidikan di SD oleh peserta didik bukan tujuan terminal melainkan merupakan tujuan transisional atau merupakan tujuan yang bersifat sementara saja karena setelah menamatkan SD, peserta didik harus didorong oleh semua pihak untuk dapat melanjutkan belajar, ke SMP atau yang sederajat hingga tamat dalam rangka pelaksanaan program wajib belajar 9 tahun. Perlu diingat bahwa tamat SMP/Mts hanya merupakan tuntutan belajar minimal, sebab pada gilirannya setiap peserta didik perlu terus

didorong untuk dapat melanjutkan kegiatan belajar ke jenjang pendidikan menengah, dan bahkan sampai ke jenjang pendidikan tinggi sesuai dengan potensi dan kesempatan yang dimilikinya. Setelah menamatkan pendidikan tinggi, peserta didik harus terus didorong untuk terus belajar sepanjang hayat.

Pendidikan dasar diselenggarakan untuk mengembangkan sikap dan kemampuan serta memberikan pengetahuan dan keterampilan dasar yang diperlukan untuk hidup di dalam masyarakat serta mempersiapkan peserta didik yang memenuhi persyaratan untuk mengikuti pendidikan menengah. Tujuan operasional pendidikan SD adalah memberi bekal kemampuan dasar membaca, menulis dan berhitung, pengetahuan dan keterampilan dasar yang bermanfaat bagi siswa sesuai dengan tingkat perkembangannya, serta mempersiapkan mereka untuk mengikuti pendidikan di SLTP.

#### c. Pendidikan Nonformal

Pendidikan Nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 berfungsi mengembangkan kemampuan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk mengembangkan potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab. Untuk mengemban fungsi tersebut pemerintah menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang selanjutnya disingkat sebagai UU Sisdiknas 20/2003. Pendidikan nasional harus menjamin pemerataan kesempatan pendidikan, peningkatan mutu dan relevansi serta efisiensi manajemen pendidikan. Peningkatan relevansi pendidikan dimaksudkan untuk menghasilkan lulusan yang sesuai dengan tuntutan kebutuhan berbasis potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia indonesia. Peningkatan efisiensi manajemen pendidikan dilakukan melalui penerapan manajemen berbasis masyarakat dan otonomi dan otonomi perguruan tinggi serta pembaharuan pengelolaan pendidikan secara terencana, terarah, transparan, demokratis, dan berkesinambungan. Menurut UU Sisdiknas 2003, pendidikan dilakukan melalui 3 (tiga) jalur, yaitu jalur pendidikan formal, nonformal, dan informal.

Jalur pendidikan formal terdiri dari PAUD (TK/ RA) pendidikan dasar (SD/MI), pendidikan menengah (SMP/ MTs dan SMA/ MA)), dan pendidikan tinggi. Kemudian jalur pendidikan nonformal (PNF) meliputi pendidikan kecakapan hidup, PAUD, pendidikan kepemudaan, pendidikan pemberdayaan perempuan, pendidikan keaksaraan, pendidikan keluarga, pendidikan keterampilan dan pelatihan kerja/ kursus, pendidikan kesetaraan,

serta pendidikan lain yang ditujukan untuk mengembangkan kemampuan pesertadidik. Sementara pendidikan informal, yaitu semua pendidikan yang diselenggarakan di keluarga dan lingkungan. Pendidikan nonformal sebagai salah satu bentuk layanan pendidikan memiliki peranan penting dalam mendukung pendidikan sepanjang hayat sehingga keberadaannya sangat dibutuhkan oleh masyarakat. Apalagi dengan masih tingginya angka buta huruf, angka putus sekolah/ putus lanjut, angka pengangguran, angka anak usia dini yang tidak mengikuti pendidikan di lembaga PAUD, serta kurangnya minat baca warga masyarakat karena berbagai alasan, maka keberadaan pendidikan nonformal dirasakan dapat menjadi pendidikan alternatif yang cukup krusialnuntuk mengatasi permasalahan ini. Namun yang menjadi persoalan saat ini, pemahaman masyarakat terhadap pendidikan nonformal, baik dari segi fungsi, manfaat, maupun cara penyelenggaranya, masih sangat kurang. Untuk itu diperlukan sosialisasi yang menyeluruh dan berkesinambungan kepada seluruh komponen masyarakat sehingga semuanya dapat terlibat dalam memfungsikan pendidikan nonformal ini. Dengan demikian keberadaan pendidikan nonformal dapat memberikan dampak positif bagi pemenuhan kebutuhan pendidikan masyarakat. Hal ini sejalan dengan kebijakan pembangunan pendidikan Nasional diarahkan untuk mewujudkan pendidikan yang berkeadilan, bermutu dan relevan dengan kebutuhan masyarakat. Hal ini sejalan dengan kebijakan pembangunan pendidikan Nasional diarahkan untuk mewujudkan pendidikan yg berkeadilan, bermutu dan relevan dgn kebutuhan masyarakat. Upaya mewujudkan tujuan tersebut maka dalam menyelenggarakan pendidikan nasional bertumpu pada 5 misi pendidikan :

- 1) Ketersedian berbagai program layanan pendidikan;
- 2) Biaya pendidikan yang terjangkau bagi seluruh masyarakat;
- 3) Semakin berkualitasnya setiap jenis dan jenjang pendidikan;
- 4) Tanpa adanya perbedaan layanan pendidikan dtinjau dariberbagai segi;
- 5) Jaminan lulusan untuk melanjutkan dan keselarasan dengan dunia kerja.

Pengertian pendidikan nonformal menurut Pasal 1 ayat 12 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang diperkuat dengan terbitnya peraturan pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan, khususnya Pasal 1 angka 31 menyebutkan bahwa Pendidikan Nonformal adalah jalur pendidikan di luar pendidikan formal yang dapat dilaksanakan secara terstruktur dan berjenjang.

Pendidikan nonformal sebagai subsistem dari sistem pendidikan nasional, diselenggarakan bersama-sama oleh pemerintah dan masyarakat, bertujuan untuk:

- 1) Meningkatkan ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- 2) Meningkatkan kecerdasan dan keterampilan;
- 3) Mempertinggi budi pekerti;
- 4) Memperkuat kepribadian dan mempertebal semangat kebangsaan dan cinta tanah air;
- 5) Menumbuhkan manusia - manusia pembangunan yang dapat membangun dirinya sendiri, serta bersama - sama bertanggung jawab atas pembangunan bangsa.

Jenis pendidikan nonformal meliputi:

- 1) Pendidikan Kecakapan Hidup (PKH).
- 2) Pendidikan Anak Usia Dini (Kelompok Bermain, Taman Penitipan Anak, SPS),
- 3) Pendidikan Kepemudaan,
- 4) Pendidikan Pemberdayaan Perempuan,
- 5) Pendidikan Keaksaraan,
- 6) Pendidikan keterampilan dan pelatihan kerja/ kursus,
- 7) Pendidikan Kesetaraan meliputi Paket A setara SD/ MI, Paket B setara SMP/ MTs, Paket C setara SMA/ MA, dan Paket C Kejuruan setara SMK/ MAK, 8) serta pendidikan lain yang ditujukan untuk mengembangkan kemampuan peserta didik. Satuan Pendidikan Penyelenggara Pendidikan Nonformal terdiri dari:
  - a) Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat (PKBM)
  - b) Lembaga Kursus dan Pelatihan (LKP)
  - c) Kelompok Belajar
  - d) Lembaga PAUD Nonformal.

#### **d. Kurikulum Muatan Lokal**

Dalam kerangka otonomi daerah, pemerintah daerah Kabupaten Merangin memiliki kewenangan untuk menetapkan kurikulum muatan lokal sesuai budaya dan keunggulan lokal daerah kota. Secara terminologi kurikulum berasal dari kata Yunani: *curere*, yang artinya jarak yang harus ditempuh dalam sebuah pacuan kuda (start sampai finish). Kurikulum menurut Hilda Taba, adalah Kurikulum adalah sebuah rancangan pembelajaran yang disusun dengan mempertimbangkanbagai hal mengenai proses pembelajaran serta perkembangan individu. Menurut ahli lain (*Daniel Tanner dan Laurel Tanner*) kurikulum diartikan sebagai pengalaman pembelajaran yang terencana dan sistematis di bawah pengawasan lembaga pendidikan agar pembelajar dapat terus memiliki minat untuk belajar sebagai bagian dari kompetensi sosial pribadinya. Pengertian Kurikulum berdasarkan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003, pasal 1 butir 19 adalah seperangkat rencana dan pengaturan mengenai tujuan, isi, dan bahan pelajaran, serta cara yang digunakan

sebagai pedoman penyelenggaraan kegiatan pembelajaran untuk mencapai tujuan pendidikan tertentu.

Berdasarkan pengertian-pengertian tersebut kurikulum muatan lokal Kabupaten Merangin adalah seperangkat rencana dan pengaturan tentang tujuan, isi, dan bahan pelajaran, serta cara yang digunakan sebagai pedoman penyelenggaraan kegiatan pembelajaran untuk mencapai tujuan pendidikan lokal daerah Kabupaten Merangin.

**e. Perpindahan pendidik dan Tenaga Kependidikan dalam satu daerah Kabupaten Merangin**

Dalam rangka pemerataan mutu pendidikan dan/atau keperluan lain dimungkinkan untuk dilakukan perpindahan pendidik dan tenaga kependidikan. Berdasarkan peraturan perundang-undangan dalam kerangka otonomi daerah, pemerintah daerah Kabupaten Merangin berwenang untuk melakukan perpindahan pendidik dan tenaga kependidikan dalam satu wilayah daerah Kabupaten Merangin. Yang dimaksud pendidik adalah guru, dosen, konselor, pamong belajar, tutor, instruktur, fasilitator, dan sebutan lain yang sesuai dengan kekhususannya yang bertugas pada satuan pendidikan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah Kabupaten Merangin. Sedangkan tenaga kependidikan meliputi kepala sekolah, pengawas sekolah, tenaga administrasi, tenaga perpustakaan, caraka, petugas lain di satuan pendidikan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah Kabupaten Merangin. Adapun mekanisme perpindahan baik berupa mutasi, rotasi, dan promosi diatur dalam peraturan tersendiri sesuai peraturan perundang- undangan yang berlaku.

**BAB III**  
**EVALUASI DAN ANALISIS**  
**PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa Negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sering terjadi bahwa hukum tidak selalu dapat dilihat sebagai penjamin kepastian hukum, penegak hak-hak masyarakat, atau

penjamin keadilan. Banyak sekali peraturan hukum yang tumpul, tidak mampu memotong kesewenang-wenangan, tidak mampu menegakkan keadilan dan tidak dapat menampilkan dirinya sebagai pedoman yang harus diikuti dalam menyelesaikan berbagai kasus yang seharusnya bisa dijawab oleh hukum. Bahkan banyak produk hukum yang lebih banyak diwarnai oleh kepentingan-kepentingan politik pemegang kekuasaan dominan.

Ternyata hukum tidak steril dari subsistem kemasayarakatan lainnya. Politik kerap kali melakukan intervensi atas pembuatan dan pelaksanaan hukum, sehingga muncul pertanyaan tentang susbsistem mana antara hukum dan politik yang dalam kenyataannya lebih suprematif, bagaimana pengaruh politik terhadap hukum, jenis sistem politik yang bagaimana yang dapat melahirkan produk hukum dan berkarakter seperti apa, dan lain sebagainya. Jawaban dari pertanyaan-pertanyaan di atas sudah memasuki wilayah politik hukum. Politik hukum secara sederhana dapat dirumuskan sebagai kebijaksanaan hukum (*legal policy*) yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah, mencakup juga pengertian tentang bagaimana politik mempengaruhi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada di belakang pembuatan dan penegakan hukum itu. Di sini hukum tidak dapat hanya dipandang sebagai pasal-pasal yang bersifat imperatif atau keharusan-keharusan yang bersifat *das sollen*, melainkan harus dipandang sebagai subsistem yang dalam kenyataan (*das sein*) bukan tidak mungkin sangat ditentukan oleh politik, baik dalam perumusan materi dan pasal-pasal maupun dalam implementasi dan penegakannya.<sup>13</sup>

Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan terletak pada hierarkinya. Hierarki adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas: peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>14</sup> Selain asas tersebut, dalam doktrin ilmu hukum masih terdapat beberapa asas yang berkenaan dengan kepastian peraturan perundang-undangan, yaitu:<sup>15</sup>

- a. *Lex posterior derogat legi priori* : Hukum yang berlaku kemudian membantalkan hukum yang terdahulu.
- b. *Lex specialis derogat legi generali* : Hukum khusus membantalkan hukum umum;
- c. *Lex superior derogat legi inferiori* : Hukum yang derajatnya lebih tinggi membantalkan hukum derajatnya lebih rendah.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah menormatifkan Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan yang terdiri atas:<sup>16</sup>

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

<sup>13</sup> Moh. Mahfud MD., 1998, *Politik Hukum Di Indonesia*, Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, hal. 1-2.

<sup>14</sup> Pasal 7 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>15</sup> I.P.M. Ranuhandoko, *Terminologi Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2000, halaman.385-386.

<sup>16</sup> Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.<sup>17</sup> Lembaga Negara atau Pejabat yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan sesuai jenis dan hierarkinya di Indonesia berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 yaitu:

- a. Undang-Undang: Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden<sup>18</sup>, dengan materi muatan<sup>19</sup>:
  - 1) pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - 2) perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
  - 3) pengesahan perjanjian internasional tertentu;
  - 4) tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
  - 5) pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.
- b. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang: Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.<sup>20</sup> Materi muatannya sama dengan materi muatan Undang-Undang.<sup>21</sup>
- c. Peraturan Pemerintah: Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya, berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.<sup>22</sup>
- d. Peraturan Presiden: Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundangundangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.<sup>23</sup> Berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan<sup>24</sup>.
- e. Peraturan Daerah Provinsi: Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>25</sup> Perda dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- f. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Gubernur/Walikota. Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi

---

<sup>17</sup> Pasal 1 angka 2 UU No. 12 Tahun 2011

<sup>18</sup> Pasal 1 angka 3

<sup>19</sup> Pasal 10 ayat (1)

<sup>20</sup> Pasal 1 angka 4

<sup>21</sup> Pasal 11

<sup>22</sup> Pasal 1 angka 5 Jo Pasal 12 dan Penjelasannya, bahwa : Yang dimaksud dengan "sebagaimana mestinya" adalah penetapan Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan perintah Undang-Undang atau untuk menjalankan Undang-Undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-Undang yang bersangkutan.

<sup>23</sup> Pasal 1 angka 6 Jo Pasal 11

<sup>24</sup> Pasal 13.

<sup>25</sup> Pasal 1 angka 7 Jo Pasal 14 .

khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>26</sup> Perda dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

- g. Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Gubernur/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.<sup>27</sup>

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:<sup>28</sup>

- a. Kejelasan tujuan: bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas apa yang hendak dicapai.
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat: dibuat oleh lembaga/pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Jika tidak, dapat dibatalkan atau batal demi hukum.
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan : benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-undangannya.
- d. Dapat dilaksanakan: memperhitungkan efektifitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan : benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. Kejelasan rumusan : memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika, pilihan kata atau terminologi, bahasa hukumnya jelas, dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Keterbukaan : transparan atau terbuka bagi masyarakat luas mulai dari proses perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan, agar seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan yang diperlukan.

Salah satu aspek penting dalam pembentukan peraturan, adalah dimilikinya kewenangan bagi organ pembentuknya. Demikian juga dalam pembentukan perda, pembentukan perda harus didasarkan pada lingkup kewenangan. Sedangkan sumber kewenangan terdiri dari tiga, yaiti atribusi, delegasi dan mandat. Secara atribusi UUD 1945 memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk membentuk peraturan yang secara tegas diatur dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menyatakan bahwa, “*Pemerintah daerah berwenang menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*”. Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, pemerintah

---

<sup>26</sup> Pasal 1 angka 8 Jo Pasal 14

<sup>27</sup> Pasal 8 ayat (1).

<sup>28</sup> Pasal 5 beserta penjelasannya

daerah membutuhkan payung hukum ditingkat daerah, hal ini bertujuan agar pelayanan yang diberikan kepada masyarakat semakin membaik setiap waktunya. Berkaitan dengan hal tersebut maka berdasarkan pasal ini, Pemda diberi kewenangan untuk membentuk perda, yaitu UU di tingkat lokal yang pembuatannya juga terdiri dari DPRD dan kepala daerah.

Disamping itu, alasan pemerintah daerah untuk membentuk perda juga dapat karena adanya delegasi dari peraturan perundang-undangan yang ada diatasnya, atau perintah untuk membentuk peraturan daerah yang mana perintah pendeklasian tersebut telah disebutkan secara tegas.

Dalam konteks penyelenggarakan pemerintahan dengan bentuk Negara kesatuan, pemerintah pusat menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, serta dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan menggunakan asas desentralisasi dan tugas pembantuan.<sup>29</sup> Demikian pengaturan mengenai otonomi daerah di Indonesia yang dalam tataran konstitusi telah mengamanatkan dengan rinci bahwa Indonesia adalah negara kesatuan yang menganut sistem otonomi daerah. Dalam konteks otonomi, asas yang diterapkan oleh Indonesia adalah asas desentralisasi dan tugas pembantuan, sedangkan untuk asas sentralisasi tidak mendapat tempat. Menurut sebagian pihak, hal tersebut adalah bukti bahwa Indonesia menganut sistem otonomi yang seluas-luasnya.

Dengan diakomodirnya sistem desentralisasi dalam ketatanegaraan Indonesia, maka segala urusan pemerintahan tidak mutlak menjadi urusan pemerintah pusat namun disebar antar seluruh tingkatan pemerintahan, mulai dari pemerintah kabupaten/kota hingga pemerintah provinsi. Bahkan, menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, jenjang pemerintahan telah sampai ke tingkat desa. Bidang pemerintahan yang mutlak menjadi urusan pemerintah pusat menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, sebagai berikut:<sup>30</sup>

- a. urusan luar negeri;
- b. urusan pertahanan;
- c. urusan keamanan;
- d. urusan peradilan;
- e. urusan kebijakan moneter dan fiskal;
- f. urusan agama.

Selain keenam bidang urusan yang menjadi kewenangan absolut pemerintah pusat di atas, pemerintah pusat dan Pemda memiliki kewenangan masing-masing. Pelaksanaan urusan pemerintahan tersebut dibagi menurut standar yang telah ditetapkan dalam undang-undang Nomor 23 Tahun 2014. Selain urusan diatas terdapat urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi dalam Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait Pelayanan Dasar. Oleh karena itu untuk menjalankan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangannya, Daerah harus

---

<sup>29</sup> Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Raja Grafindo, Jakarta, 2005, hal 27.

<sup>30</sup> Lihat dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

mempunyai sumber keuangan agar Daerah tersebut mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada rakyat di Daerahnya.

Dalam rangka penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Penyelenggaraan Pendidikan perlu melakukan evaluasi dan analisis terhadap beberapa Peraturan Perundang-undangan yang terkait. Evaluasi dan analisis terhadap Peraturan Perundang-undangan terkait ini dimaksudkan untuk memahami kondisi hukum yang ada, keterkaitan Rancangan Peraturan Daerah ini dengan Peraturan Perundang-undangan khususnya yang mengatur mengenai Penyelenggaraan Pendidikan .

Analisis Peraturan Perundang-undangan dilakukan untuk menggambarkan upaya sinkronisasi dan harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi dari rancangan peraturan daerah ini, sehingga menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini akan menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis dari Peraturan Daerah yang dibentuk.

Sinkronisasi peraturan perundang-undangan merupakan suatu hal yang penting dilakukan agar suatu peraturan perundang-undangan dapat diterapkan secara efektif dan efisien, karena suatu peraturan perundang-undangan dalam penerapannya akan selalu terkait dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Sinkronisasi peraturan perundang-undangan ini dapat dilakukan baik secara vertical maupun horizontal. Sinkronisasi vertical dilakukan dalam rangka melihat suatu peraturan perundang-undangan apakah bertentangan terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sedangkan sinkronisasi horizontal untuk melihat apakah suatu peraturan perundang-undangan yang sederajat. Sinkronisasi perundang-undangan ini menjadi sangat penting dilakukan terhadap penerbitan suatu perundang-undangan yang baru sehingga pada saat peraturan perundangan tersebut diundangkan tidak akan menimbulkan permasalahan atau konflik dengan peraturan yang lebih tinggi atau sederajat.

Peraturan daerah Kabupaten/Kota dalam kaitannya dengan tata urutan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia adalah jenis peraturan dibawah setelah peraturan daerah di provinsi yang menduduki posisi terbawah. Karena merupakan jenis peraturan yang bawah maka Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang ada di atasnya. Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan dalam naskah akademik diperlukan agar peraturan yang dibuat tidak bertentangan dengan peraturan yang ada diatasnya. Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan juga dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur dalam rancangan peraturan daerah sehingga akan diketahui posisi dari peraturan daerah yang baru. Terkait dengan Peraturan Daerah tentang penyelenggaraan sistem penyedia air minum dan sanitasi berbasis masyarakat, terdapat sejumlah Peraturan Perundang-undangan yang dapat dijadikan pedoman sebagai landasan hukum, antara lain :

#### A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Sebagai landasan hukum atas pemberlakuan otonomi daerah, Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945 mengatur bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi,

kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pertolongan. Pemerintah daerah tersebut menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara tegas menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berhak untuk membentuk Peraturan Daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Dasar kewenangan pembentukan Peraturan Daerah ini merupakan dasar konstitusional yang dimiliki oleh Pemerintahan Daerah (Pemerintah Daerah dan DPRD) dalam membentuk Peraturan Daerah untuk mengatur dan menjalankan otonomi daerah.

Dalam rangka melaksanakan otonomi dan tugas pertolongan tersebut, Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain. Dalam Pasal 18 ayat (6) UUD ini disebut juga memberikan kewenangan atributif secara legitimasi kepada pemerintah daerah, termasuk Pemerintah Daerah Kabupaten Merangin dalam menyelenggarakan otonomi daerahnya.

Dalam hal pembagian pemerintahan daerah, merupakan konsep baru yakni konsep otonomi daerah, sehingga pemerintahan daerah bisa dan mampu mengatur rumah tangganya sendiri dan dapat mengatur dan melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan yang diberikan kepada pemerintahan daerah. Dengan pemberian otonomi daerah, pemerintahan daerah mendapat kekuasaan dan wewenang yang penuh membentuk peraturan daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan, yang dapat memberi dampak terjadi perubahan pola hubungan pusat dan daerah yang selama ini berlaku sistem sentralisasi berubah menjadi desentralisasi.

Tujuan utama dari desentralisasi dan otonomi daerah ini adalah mendekatkan pemerintah daerah kepada masyarakat yang dilayani sehingga pelayanan kepada masyarakat menjadi lebih kuat dan nyata. Desentralisasi dan otonomi daerah baru dikatakan berhasil apabila pelayanan pemerintah terhadap masyarakat menjadi lebih baik dan masyarakat menjadi lebih berperan aktif dan berdaya dalam meningkatkan kesejahteraannya.

Alinea keempat Undang-Undang Dasar Negara RI dalam cuplikan paragrafnya menyatakan ..."mencerdaskan kehidupan bangsa". Makna dari kata tersebut bahwa negara turut serta mencerdaskan bangsa salah satunya dengan pendidikan. Dalam batang tubuh UUD Negara RI pada BAB XIII Pendidikan dan Kebudayaan dalam Pasal 31 menyatakan:

1. Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan.
2. Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.
3. Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta ahlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang.
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.

5. Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menunjang tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

Bunyi ayat tersebut di atas mengamanahkan pentingnya pendidikan bagi setiap orang dan pendidikan itu merupakan hak bagi setiap warga negara dan merupakan kewajiban dari negara untuk memenuhi hak warga masyarakat. Dari Pasal 31 tersebut pemerintah membuat aturan turunannya dalam bentuk Undang-Undang dan peraturan pelaksana di bawahnya sebagai payung hukum pelaksanaan dan penyelenggaraan pendidikan di Indonesia.

Kemudian dalam Pasal 18 ayat (6) UUD Negara RI Tahun 1945 menyatakan Pemerintah Daerah berhak menentukan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Dapat diartikan bahwa pemerintah daerah dapat membuat peraturan derah yang berkaitan dengan penyelenggaraan pendidikan di daerahnya. Tentunya kewenangan daerah terhadap penyelenggaraan pendidikan tidak boleh bertentangan dengan aturan diatasnya atau peraturan pelaksana dari penyelenggaraan pendidikan tersebut.

**B. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten di Propinsi Sumatera Tengah, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1965 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II Sarolangon Bangko dan Daerah Tingkat II Tanjung Jabung dengan mengubah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten di Propinsi Sumatera Tengah**

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten di Propinsi Sumatera Tengah, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1965 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II Sarolangon Bangko dan Daerah Tingkat II Tanjung Jabung dengan mengubah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten di Propinsi Sumatera Tengah, merupakan peraturan perundang-undangan yang merupakan dasar hukum bagi batas administrasi wilayah Kabupaten Merangin. Pembatasan administrasi ini juga sebagai batas keberlakuan hukum bagi semua produk hukum Kabupaten Merangin.

Undang-Undang ini secara umum membentuk daerah otonom yang secara demografis berada di wilayah Sumatra Tengah. Dari 14 (empat belas) wilayah otonom Kabupaten yang dibentuk oleh Undang-Undang ini, 2 (dua) diantaranya berada di Provinsi Jambi yaitu Kabupaten Merangin yang berkedudukan di Muaro Bungo dan Kabupaten Batang Hari yang berkedudukan di Jambi.

*Selain mengatur tentang pembentukan beberapa wilayah otonom, Undang-Undang ini juga mengatur tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan sekilas tentang urusan rumah tangga dan kewajiban daerah Kabupaten. Namun seiring dengan perkembangan pemerintahan, beberapa hal substantif dari Undang-Undang ini perlu diubah termasuk tentang wilayah Kabupaten yang terbentuk. Sehingga sembilan tahun kemudian, Undang-Undang inipun diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1965 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II Sarolangun Bangko dan Daerah Tingkat II Tanjung Jabung dengan*

**Mengubah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten di Propinsi Sumatera Tengah.Undang-Undang yang baru ini membentuk beberapa wilayah Kabupaten baru, yang mana dalam Pasal 1 ayat (3) dengan jelas dinyatakan bahwa beberapa wilayah yang ada dalam Kabupaten Batang Hari dipisahkan untuk membentuk Daerah Tingkat II Tanjung Jabung yang merupakan wilayah Kabupaten Merangin dengan berbagai perkembangan administrasinya di masa kini.**

**Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional***Berdasarkan Pasal 50 ayat (5) Pemerintah Kabupaten/Kota mengelola pendidikan dasar dan pendidikan menengah, serta satuan pendidikan yang berbasis keunggulan lokal. Walaupun kewenangan pemerintah daerah berdasarkan UU tersebut telah beralih yaitu pendidikan menengah tidak lagi menjadi kewenangan kabupaten/kota melainkan provinsi, namun pemerintah daerah tetap mengelola pendidikan dasar dan pendidikan usia dini. Dalam UU Nomor 20 Tahun 2003 Pasal 11 ayat (2) Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun. Juga dalam Pasal 49 ayat (1) Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari Anggaran pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dalam otonomi pendidikan, sebenarnya terbuka peluang yang cukup besar untuk membuat pendidikan di daerah menjadi lebih berkualitas. Hal ini terjadi karena Bupati Kepala Daerah saat ini memiliki kewenangan yang penuh dalam menentukan kualitas sekolah di daerahnya masing-masing melalui sistem rekrutmen guru, rekrutmen siswa, pembinaan profesionalisme guru, rekrutmen kepala sekolah, penentuan sistem evaluasi, dan sebagainya. Jadi dalam era otonomi, berbicara tentang kualitas pendidikan tinggal tergantung pada maunya daerah.*

**C. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

Asas peraturan perundang-undangan merupakan faktor penting dalam pembentukan dan pelaksanaan peraturan. Pentingnya asas peraturan perundang-undangan juga menyangkut persyaratan kualitas aturan hukum, sehingga Undang-Undang yang dihasilkan memiliki efektivitas dari segi pencapaian tujuan pelaksanaan dan penegakan hukumnya.

Dalam pemerintahan daerah, Perda tidak dapat dipandang sebelah mata, ini dikarenakan Perda salah satu aturan yang dapat mengatur seluruh masyarakat agar berjalannya sebuah pemerintahan disuatu daerah. Hal ini sangat terlihat semenjak diberlakukannya otonomi daerah, karena arti penting dari otonomi daerah itu sendiri adalah kemandirian dan kebebasan ataupun sebuah keleluasaan.

Daerah berhak dan mempunyai kewenangan mengurus urusan rumah tangga sendiri, dan berhak membuat produk hukum yang bisa digunakan untuk mengatur masyarakatnya, tetapi bukan dalam artian memerdekan daerah itu. Dalam hal pembentukan Perda, semua teknis dan

aturan-aturan yang digunakan dalam pembuatan Perda telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Khususnya dalam Pasal 5 yang menyebutkan bahwa asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Dalam pembentukan Perda, dalam hal ini Perda tentang cara legislasi daerah, maka Perda tersebut nantinya diharapkan akan menjadi pelaksanaan dari Undang-Undang terkait khususnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Peundang-Undangan. Program legislasi daerah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011, penyusunan Prolegda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1), penyusunan daftar rancangan peraturan daerah didasarkan atas:

- a. perintah Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi;
- b. rencana pembangunan daerah;
- c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- d. aspirasi masyarakat daerah.

Menurut Pasal 138 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, materi muatan perda mengandung asas:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan ;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhineka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Sementara dalam Pasal 139 dinyatakan pula bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan dan pengesahan rancangan Perda berpedoman kepada Peraturan Perundang-undangan.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur mengenai teknik dan materi pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah sebagai salah satu hierarki peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1). Pengaturan mengenai materi muatan yang dapat diatur dalam peraturan daerah diatur dalam Pasal 14 yang menyatakan bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Jadi secara normatif tujuan dibentuknya peraturan daerah adalah untuk menyelenggarakan otonomi daerah, penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan menampung kondisi khusus daerah yang tetap diselaraskan dengan peraturan perundang-undangan yang lain dan kepentingan umum.

#### **D. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Ciptakerja**

Dalam melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, kepala daerah dan DPRD selaku penyelenggara Pemerintahan Daerah membuat Perda sebagai dasar hukum bagi Daerah dalam menyelenggarakan Otonomi Daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari Daerah tersebut. Perda yang dibuat oleh Daerah hanya berlaku dalam batas-batas yurisdiksi Daerah yang bersangkutan. Walaupun demikian Perda yang ditetapkan oleh Daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Hal ini termaktub dalam beberapa ketentuan yang diatur dalam batang tubuh Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mencabut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Perda sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan Perda. Daerah melaksanakan Otonomi Daerah yang berasal dari kewenangan Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan.

DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah.

Sebagai konsekuensi posisi DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah maka susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD tidak

diatur dalam beberapa undang-undang. Namun cukup diatur dalam Undang-Undang ini secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi.

Dalam hal kewenangan Pemerintah Pusat memiliki kewenangan absolut sedangkan pemerintahan daerah memiliki kewenangan konkuren, yang dibagi menjadi Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Adapun pada Pasal 12 ayat (1), (2) dan ayat (3) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menentukan:

- (1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
  - a. pendidikan;
  - b. kesehatan;
  - c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
  - d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
  - e. ketenteraman, ketertiban umum, dan pelindungan masyarakat;
  - f. sosial.
- (2) Kemudian terkait dengan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
  - a. tenaga kerja;
  - b. pemberdayaan perempuan dan pelindungan anak;
  - c. pangan;
  - d. pertanahan;
  - e. lingkungan hidup;
  - f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
  - g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
  - h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
  - i. perhubungan;
  - j. komunikasi dan informatika;
  - k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
  - l. penanaman modal;
  - m. kepemudaan dan olah raga;
  - n. statistik;
  - o. persandian;
  - p. kebudayaan;
  - q. perpustakaan; dan
  - r. kearsipan.
- (3) Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:
  - a. kelautan dan perikanan;
  - b. pariwisata;
  - c. pertanian;
  - d. kehutanan;

- e. energi dan sumber daya mineral;
- f. perdagangan;
- g. perindustrian; dan
- h. transmigrasi.

Ketentuan Pasal 237 UU No 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa: asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 9 Undang-Undang (UU) Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menyebut bahwa pendidikan menjadi urusan pemerintahan konkuren, yaitu urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah. Itu artinya kewenangan urusan pendidikan tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, tetapi juga pemerintah daerah. Itu artinya, persoalan pendidikan yang terjadi di daerah dapat diselesaikan melalui pemerintah daerah setempat. Kewenangan urusan pendidikan yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah meliputi pendidikan anak usia dini, pendidikan nonformal, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah. Dalam lampiran UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah ini ada enam hal yang terbagi kewenangannya di bidang pendidikan. Keenam hal itu adalah manajemen pendidikan, kurikulum, akreditasi, pendidik dan tenaga kependidikan, perizinan pendidikan, serta bahasa dan sastra. Khusus untuk akreditasi, kewenangan hanya ada di pemerintah pusat.

Lampiran UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menyebut ada enam suburusana pemerintahan bidang pendidikan yang membagi kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Khusus untuk pendidikan tinggi, kewenangan ada sepenuhnya di pemerintah pusat. Sementara untuk urusan pendidikan menengah, dasar, anak usia dini, pendidikan khusus, dan nonformal, kewenangan manajemen pendidikan ada di pemerintah provinsi dan kabupaten/kota.

Demikian pula dengan urusan kurikulum muatan lokal. Dengan ciri khas kearifan lokal yang dimiliki setiap daerah, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk menetapkan kurikulum muatan lokal yang disesuaikan dengan kearifan masing-masing daerah. Sementara itu untuk urusan pendidik dan tenaga kependidikan, pemerintah daerah diberikan kewenangan dalam melakukan pemindahan guru dan tenaga kependidikan dalam rangka distribusi. Pemerintah kabupaten/kota dapat memindahkan guru dan tenaga kependidikan dalam satu kabupaten/kota dan pemerintah provinsi dapat memindahkan guru dan tenaga kependidikan lintas kabupaten/kota dalam satu provinsi.

Masalah perizinan izin pendirian satuan pendidikan juga diberikan kepada pemerintah daerah berdasarkan kewenangannya. Untuk pendidikan izin pendidikan menengah dan pendidikan khusus yang diselenggarakan oleh masyarakat, izin diberikan oleh pemerintah provinsi. Sementara untuk pendidikan izin pendidikan sekolah dasar, PAUD, dan nonformal, izin diberikan oleh pemerintah kabupaten/kota.

## E. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen

Menegaskan bahwa guru dan dosenwajib memiliki kualifikasi akademik, kompetensi, sertifikat pendidik, sehat jasmani dan rohani, dan memenuhi kualifikasi lain yang dipersyaratkan satuan pendidikan tinggi tempat bertugas, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional.

Undang-Undang ini dianggap bisa menjadi payung hukum untuk guru dan dosen tanpa adanya perlakuan yang berbeda antara guru negeri dan swasta. Undang-Undang Guru dan Dosen secara gamblang dan jelas mengatur secara detail aspek-aspek yang selama ini belum diatur secara rinci. Semisal, kedudukan, fungsi dan tujuan dari guru, hak dan kewajiban guru, kompetensi dll.

Undang-Undang Guru dan Dosen No.14 Tahun 2005 menyebutkan bahwa Hak Guru dan Dosen antara lain:

- 1) memperoleh penghasilan di atas kebutuhan hidup minimum dan jaminan kesejahteraan sosial;
- 2) mendapatkan promosi dan penghargaan sesuai dengan tugas dan prestasi kerja;
- 3) memperoleh perlindungan dalam melaksanakan tugas dan hak atas kekayaan intelektual;
- 4) memperoleh kesempatan untuk meningkatkan kompetensi;
- 5) memperoleh dan memanfaatkan sarana dan prasarana pembelajaran untuk menunjang kelancaran tugas keprofesionalan;
- 6) memperoleh rasa aman dan jaminan keselamatan dalam melaksanakan tugas;
- 7) memiliki kebebasan untuk berserikat dalam organisasi profesi;
- 8) memperoleh kesempatan untuk mengembangkan dan meningkatkan kualifikasi akademik dan kompetensi; dan/atau
- 9) memperoleh pelatihan dan pengembangan profesi dalam bidangnya.

**F. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan**

Pasal 29 Ayat (2) menyatakan Kebijakan daerah bidang pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dituangkan dalam:

- 1) rencana pembangunan jangka panjang kabupaten/kota;
- 2) rencana pembangunan jangka menengah kabupaten/kota;
- 3) rencana strategis pendidikan kabupaten/kota;
- 4) rencana kerja pemerintah kabupaten/kota;
- 5) rencana kerja dan anggaran tahunan kabupaten/kota;
- 6) peraturan daerah dibidang pendidikan; dan
- 7) peraturan bupati/walikota di bidang pendidikan

Berdasarkan pasal tersebut, dengan tegas mengatakan bahwa pemerintah Kabupaten Merangin selayaknya harus memiliki payung hukum dalam hal penyelenggaraan pendidikan, sebagai dasar dalam pelaksanaan pengembangan pendidikan di daerah kabupaten Merangin.

## **G. Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 79 Tahun 2014 tentang Muatan Lokal Kurikulum 2013**

Berdasarkan Permendikbud Nomor 79 Tahun 2014, muatan lokal (mulok) adalah bahan kajian atau mata pelajaran pada satuan pendidikan yang berisi muatan dan proses pembelajaran tentang potensi dan keunikan lokal. Hal ini dimaksudkan agar peserta didik terbentuk pemahamannya terhadap keunggulan dan kearifan di daerah tempatnya tinggal.

Mulok diajarkan dengan tujuan membekali peserta didik dengan sikap, pengetahuan, dan keterampilan yang diperlukan untuk mengenal dan mencintai lingkungan alam, sosial, budaya, dan spiritual di daerahnya, serta melestarikan dan mengembangkan keunggulan dan kearifan daerah yang berguna bagi diri dan lingkungannya dalam rangka menunjang pembangunan nasional.

Kemendikbud mendorong pemerintah daerah untuk mendesain kurikulum mulok yang sesuai dengan kebutuhan dan potensi daerahnya masing-masing. Karena kondisi di tiap wilayah di suatu daerah tertentu bisa berbeda-beda, maka sekolah dapat mengajukan usulan mulok kepada pemerintah kabupaten/kota. Dari usulan tersebut, pemerintah kabupaten/kota selanjutnya melakukan analisis dan identifikasi terhadap usulan sekolah, melakukan perumusan kompetensi dasar, dan menentukan tingkat satuan pendidikan yang sesuai untuk setiap kompetensi dasar. Pemerintah kabupaten/kota kemudian menetapkan apakah mulok itu menjadi bagian dari muatan pembelajaran atau menjadi mata pelajaran yang berdiri sendiri. Jika telah ditetapkan, mulok tersebut selanjutnya diusulkan kepada pemerintah provinsi untuk kemudian ditetapkan sebagai mulok yang diberlakukan di wilayahnya.

## **H. Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 36 Tahun 2014 tentang Pedoman, Perubahan, dan Penutupan Satuan Pendidikan Dasar dan Menengah**

Gubernur/bupati/walikota sesuai dengan kewenangan masing-masing melaporkan pendirian, perubahan, dan/atau penutupan satuan pendidikan di wilayahnya kepada Menteri Pendidikan dan Kebudayaan u.p. Direktur Jenderal terkait. Berkaitan dengan pemberian izin satuan pendidikan termuat dalam Pasal 9 ayat (1) dan (2) menyatakan bahwa:

- 1) Izin pendirian untuk SD, SMP, SMA, dan SMK diberikan oleh bupati/walikota.
- 2) Izin pengembangan SD, SMP, SMA, dan SMK menjadi satuan dan/atau program pendidikan berbasis keunggulan lokal, diberikan oleh bupati/walikota.

Sedangkan dalam Pasal 10 Ayat (1) mengatur tentang tata cara pemberian izin kepada satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota. Penamaan satuan pendidikan baru yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah diatur oleh gubernur/bupati/walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan.

## **I. Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 75 Tahun 2016 tentang Komite Sekolah**

Dalam peraturan ini disebutkan, bahwa Komite Sekolah adalah lembaga mandiri yang beranggotakan orangtua/wali peserta didik, komunitas sekolah, serta tokoh masyarakat yang peduli pendidikan. Komite Sekolah berkedudukan ditiap sekolah, berfungsi dalam peningkatan pelayanan pendidikan; menjalankan fungsinya secara gotong royong, demokratis, mandiri, profesional, dan akuntabel,” (Pasal 2 ayat (1,2,3)). Anggota Komite Sekolah terdiri atas:

- 1) Orangtua/wali dari siswa yang masih aktif pada sekolah yang bersangkutan paling banyak 50% (lima puluh persen);
- 2) Tokoh masyarakat paling banyak 30% (tiga puluh persen), antara lain:
  - a) Memiliki pekerjaan dan perilaku hidup yang dapat menjadi panutan bagi masyarakat setempat; dan/atau
  - b) Anggota/pengurus organisasi atau kelompok masyarakat peduli pendidikan, tidak termasuk anggota/pengurus organisasi profesi penduduk dan pengurus partai politik;
- 3) Pakar pendidikan paling banyak 30% (tiga puluh persen), antara lain:
  - a) Pensiunan tenaga pendidik; dan/atau
  - b) Orang yang memiliki pengalaman di bidang pendidikan

#### **J. Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 10 Tahun 2017 tentang Perlindungan Bagi Pendidik dan Tenaga Kependidikan**

Pasal 2 Ayat (1) Perlindungan merupakan upaya melindungi Pendidik dan Tenaga Kependidikan yang menghadapi permasalahan terkait pelaksanaan tugas. Perlindungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 merupakan kewajiban:

- 1) Pemerintah;
- 2) Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya;
- 3) Satuan Pendidikan;
- 4) Organisasi Profesi; dan/atau
- 5) Masyarakat.

#### **K. Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, Dan Teknologi Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2021 Tentang Asesmen Nasional**

Bawa untuk mencerdaskan kehidupan bangsa, perlu dilakukan pemetaan dan perbaikan berkelanjutan atas mutu sistem pendidikan sehingga dapat mendorong pembelajaran yang menumbuhkan daya nalar dan karakter peserta didik sesuai dengan nilai-nilai Pancasila sehingga untuk memetakan mutu pendidikan secara berkala dan mendorong perbaikan mutu Pendidikan secara berkelanjutan perlu dilaksanakan asesmen nasional. Berdasarkan ketentuan Pasal 46 ayat (8) Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2021 tentang Standar Nasional Pendidikan perlu mengatur ketentuan mengenai asesmen nasional.

### **BAB IV**

#### **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS RANCANGAN PERATURAN DAERAH TENTANG**

## PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN

Peraturan Perundang-undangan merupakan bagian dari sistem hukum sehingga merupakan suatu rangkaian unsur-unsur hukum tertulis yang saling terkait, pengaruh mempengaruhi dan terpadu yang tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya yang terdiri atas asas-asas pembentukannya, jenis hirarki, fungsi, materi muatan, pengundangan, penyebarluasan, penegakan dan pengujian yang dilandasi pancasila dan UUD 1945. Suatu peraturan perundang-undangan yang baik sekurang-kurangnya harus memiliki tiga landasan, yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis. Unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis tersebut menjadi pertimbangan dan alasan pembentukannya yang penulisannya ditempatkan secara berurutan dari filosofis, sosiologis, dan yuridis. Demikian juga halnya dengan rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan , yang pembentukannya juga dilandasi dengan pertimbangan filosofis, sosiologis dan yuridis.

Pemikiran akan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis merupakan aktualisasi dari teori Keberlakuan Hukum (*Gelding Theory*). Teori ini didasari pada pemahaman bahwa perundang-undangan yang baik harus memenuhi beberapa persyaratan yaitu syarat filosofis, sosiologis dan yuridis. Implementasi dari teori keberlakuan hukum ini, telah menjadi bagian dari salah satu asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang diatur dalam Pasal 5 huruf d Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yaitu asas dapat dilaksanakan.

Untuk mewujudkan materi muatan peraturan perundangan yang sesuai asas-asas peraturan perundangan yang baik diperlukan dasar untuk menjadi pijakan tentang dibentuknya sebuah peraturan perundangan. Asas-asas peraturan perundangan di atas memberikan pemahaman bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundangundangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

Landasan filosofis memuat pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan [Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945](#).

Landasan Sosiologis memuat suatu tinjauan terhadap gejala-gejala sosial-ekonomi-politik yang berkembang di masyarakat yang mendorong perlu dibuatnya Naskah Akademik. Landasan/alasan sosiologis sebaiknya juga memuat analisis kecenderungan sosiologis-futuristik tentang sejauh mana tingkah laku sosial itu sejalan dengan arah dan tujuan pembangunan hukum nasional yang ingin dicapai.

[Landasan Yuridis](#) memuat pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan bermasyarakat.

### A. Landasan Filosofis

Landasan Filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum bangsa Indonesia pada hakikatnya terjabarkan dalam Pembukaan dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa dibentuknya negara Indonesia bertujuan untuk mewujudkan perlindungan bagi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Landasan filosofis peraturan perundang-undangan selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan<sup>31</sup>.

Pentingnya kajian landasan filosofis dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Penyelenggaraan Pendidikan , adalah untuk memastikan bahwa Rancangan Peraturan Daerah ini memuat nilai falsafah bangsa serta tidak memiliki muatan yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kajian filosofis Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Penyelenggaraan Pendidikan dilakukan terhadap Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, karena di sinilah terdapat *Ideal norms* dan *rechtsidee* bangsa Indonesia yang meliputi pandangan hidup, kesadaran hukum, cita-cita moral luhur serta watak dari Bangsa Indonesia yang pada akhirnya akan terbentuk suatu kerangka politik hukum nasional yang bertujuan kepada perwujudan tujuan negara yaitu mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

Sistem hukum Indonesia yang lebih mengedepankan kepastian hukum atau legalitas yang tertuang didalam peraturan perundang-undangan yang didasarkan kepada landasan ideologi dan konstitusional negara, sebenarnya tidak lain adalah sistem hukum yang bersumber dari nilai-nilai budaya bangsa yang sudah lama ada dan berkembang.<sup>32</sup> Dengan kata lain, jati diri hukum Indonesia merupakan sesuatu yang tumbuh bersama dengan masyarakat yang akan terus berkembang kearah pembangunan.<sup>33</sup> Oleh sebab itu kepentingan masyarakat harus dapat dilindungi dengan menggabungkan sistem norma, sistem perilaku dan sistem nilai dengan mengutamakan kepentingan masyarakat.<sup>34</sup> Kemudian menurut Mochtar Kusumaatmadja dalam konsep pembangunan mengartikan hukum tidak hanya sebatas pada alat untuk mencapai tujuan tetapi merupakan suatu sarana yang lebih luas untuk membangun bangsa Indonesia.<sup>35</sup> Sehingga dalam hal ini peran hukum besifat sebagai sarana pembangun yang mendorong ekonomi, sosial, dan politik masyarakat yang diaturnya.

Kemudian dengan pertimbangan bahwa tujuan negara adalah untuk memajukan kemakmuran dan memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada warga negara agar dapat mengembangkan dirinya secara bebas, dengan demikian hukum harus mengabdi kepada

---

<sup>31</sup> Muhtadi, *Tiga Landasan Keberlakuan Peraturan Daerah*, Fiat Justicia Ilmu Hukum Volume 7 No 2 Mei-Agustus 2013, hal 213.

<sup>32</sup> Imam Syaukani dkk, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Jakarta: Rajawali Press, 2004, hlm. 63.

<sup>33</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* cetakan ke-8, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2014, hlm. 242-243.

<sup>34</sup> Romli Atmasasmita, *Teori Hukum Integratif, Rekonstruksi Terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2012, hlm.95.

<sup>35</sup> Shidarta, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Ke-Indonesiaan*, Jakarta: CV Utomo, 2006, hlm. 415.

rakyat<sup>36</sup>. Hal ini sejalan dengan pendapat Imanuel Kant yang mengemukakan bahwa hukum dibentuk karena manusia ingin agar dalam mencapai kemerdekaannya tidak terganggu dan diganggu oleh anggota masyarakat lainnya. Oleh karena itu hukum merupakan sarana perlindungan dalam masyarakat agar tercapai keamanan dan kedamaian.<sup>37</sup> Hukum yang dibuat adalah hukum yang sesuai dengan ruang dan waktu hukum itu dibuat.

Tugas negara bukan hanya sebagai suatu negara penjaga malam (*nachtwakersstaat*), yang bertugas apabila tidak terjadi ketentraman, ketertiban umum dan keamanan. Paham ini sudah berubah seiring dengan perkembangan umat manusia dimana negara hukum modern yang memiliki kewajiban yang lebih luas yaitu mementingkan kebutuhan masyarakatnya. Konsep ini melahirkan pengelolaan manajemen negara yang harus berdasarkan hukum, yang sedikitnya harus mencerminkan tiga kriteria yaitu supremasi hukum, persamaan hak di depan hukum, dan perlindungan setiap orang di depan hukum.<sup>38</sup> Sementara itu tugas pokok pemerintah yang paling utama dalam menjamin dan melindungi kedudukan ekonomi warga negara.<sup>39</sup>

Secara filosofis tujuan hukum yang dibuat oleh penguasa harus dapat menghasilkan kebahagiaan bagi masyarakat dan untuk itu penguasa dengan hukum yang dibuatnya harus berusaha mencapai empat tujuan, yaitu: untuk memberi nafkah hidup (*to provide subsistence*); untuk memberikan makanan yang berlimpah (*to provide abundance*); untuk memberikan perlindungan (*to provide security*); dan yang terakhir untuk mencapai persamaan (*to attain equality*).<sup>40</sup>

Landasan filosofis pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>41</sup>

Pemerintah negara Republik Indonesia dibentuk untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Dalam konsep negara hukum kesejahteraan (*nachtwakerstaat*) negara tidak hanya ditempatkan sebatas penjaga ketertiban semata, tetapi juga dimungkinkan ikut serta dalam segala aspek kehidupan masyarakat.

Tujuan negara dalam konsep negara hukum kesejahteraan tidak lain adalah untuk mewujudkan kesejahteraan setiap warganya. Sebagai sebuah negara, Indonesia juga mempunyai tujuan bernegara. Tujuan bernegara tersebut tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang

<sup>36</sup>Darji Darmodiharjo, dan Shidarta, Pokok-Pokok Filsafat Hukum: Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995, hlm 106.

<sup>37</sup>Ibid.

<sup>38</sup>A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law the Constitution* (London: Macmillan Press, 1971), hlm. 202-203. Menyatakan bahwa "... in the first place, the absolute supremacy or predominance of regular law as opposed to the influence of arbitrary power, and excludes the existence of arbitrariness, of prerogative, or even of wide discretionary authority on the part of government. It means, again, equality before the law, or equal subjection of all classes to the ordinary law of the land administered by the ordinary law courts ; lastly, may be used as a formula for expressing the fact that with us the law of constitution, the rules which in foreign countries naturally from part of constitutional code, are not the source but the consequence of the rights of individual, as defined and enforced by the courts."

<sup>39</sup>Moh. Mahfud M.D., *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm. 28.

<sup>40</sup>Ahmad Ali, *Menguak Tabir Hukum, Suatu kajian Filosofis dan Sosiologis*, cetakan ke dua, Jakarta : Toko Gunung Agung, 2002, hlm. 267-268. Lihat juga Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, edisi revisi, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2002, hlm. 117-122.

<sup>41</sup>Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa tujuan didirikan Negara Republik Indonesia, antara lain adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Amanat tersebut mengandung makna negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang efektif dan efisien demi terwujudnya pembangunan manusia yang adil dan merata.

Hal ini diperjelas pada Pasal 28 C ayat (1) bahwa Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan manusia.

Untuk mencapai kesejahteraan umum tersebut dapat dilakukan dengan mendekatkan pemerintah daerah kepada masyarakat yang dilayani merupakan tujuan utama dari desentralisasi dan otonomi daerah. Pada Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah Daerah bisa dan mampu mengatur rumah tangganya sendiri dan dapat mengatur dan melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan yang diberikan kepada pemerintah daerah.

Penyelenggaraan Pendidikan mengacu pada standar Pendidikan Nasional Indonesia yang berakar pada kebudayaan bangsa Indonesia dan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, hal itu diarahkan untuk meningkatkan kecerdasan serta harkat dan martabat bangsa, mewujudkan bangsa Indonesia berkualitas. Indonesia yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berkualitas, mandiri sehingga mampu membangun dirinya dan masyarakat sekelilingnya serta dapat memenuhi kebutuhan pembangunan nasional secara bertanggung jawab. UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan tentang bagaimana daerah menjalankan pemerintahan. Dalam pasal 18 UUD 1945 disebutkan bahwa daerah berdasarkan asas otonomi dan dengan tugas pembantuan kecuali hal-hal yang hanya menjadi kewenangan pemerintah (pusat) dengan tujuan untuk mensejahterakan rakyat salah satunya dengan memberikan hak kepada masyarakat atas pendidikan. Hal ini sebagaimana termuat dalam UUD 1945 Pasal 31 dimana mengamahkan bahwa setiap orang berhak atas pendidikan dan negara wajib membiayainya. Artinya bahwa pemerintah melalui pemerintah daerah wajib menyelenggarakan pendidikan di daerahnya masing-masing sesuai dengan kewenangannya berdasarkan prinsip otonomi.

Berdasarkan uraian tersebut di atas bahwa Pendidikan di kabupaten Merangin seharusnya mempunyai tujuan yang luhur yakni meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, serta mewujudkan manusia pembangunan yang dapat membangun dirinya serta bersama-sama dengan masyarakat membangun yang ada di Kabupaten Merangin. Pendidikan mempunyai kunci (*Key Point*) dalam mencapai arah Pembangunan Nasional. Oleh karena itu masalah pendidikan merupakan masalah yang sangat penting, sehingga pemerintah Kabupaten Merangin haruslah mengupayakan berbagai cara untuk memperbaiki sarana dan prasarana pendidikan, agar masyarakat lebih mudah dalam mendapatkan pelayanan pendidikan di Kabupaten Merangin.

Berdasarkan uraian tersebut dapat ditegaskan, pengaturan penyelenggaraan pendidikan di Kabupaten Merangin adalah merupakan penyelenggaraan pendidikan yang penting sehingga mewujudkan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat terutama dalam penyelenggaraan Pendidikan, sehingga perlu pengaturan penyelenggaraan pendidikan berdasarkan prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan, peran serta masyarakat, dan akuntabilitas dengan memperhatikan potensi daerah.

Jadi, Pemerintahan Daerah Kabupaten Merangin membuat Peraturan Daerah tentang penyelenggaraan pendidikan, berdasarkan prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan, peran serta masyarakat, dan akuntabilitas.

## B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis adalah pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara. Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Penyelenggaraan Pendidikan harus menjadi solusi bagi permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat di Kabupaten Merangin.

Hukum tidak lepas dari kehidupan manusia maka untuk membicarakan hukum kita tidak dapat lepas membicarakannya dari kehidupan manusia. Setiap manusia mempunyai kepentingan. Kepentingan adalah suatu tuntutan perorangan atau kelompok yang diharapkan untuk dipenuhi. setiap manusia adalah pendukung atau penyandang kepentingan sejak dilahirkan manusia butuh makanan, pakaian, tempat berteduh dan sebagainya. menginjak dewasa bertambahlah jumlah dan jenis kepentingannya: bermain-main, bersekolah, bekerja, berkeluarga, dan sebagainya. dari sejak kecil beranjak dewasa serta menjelang Saat ia meninggal dunia kepentingannya berkembang.<sup>42</sup>

Manusia dalam hidupnya dikelilingi berbagai permasalahan yang mengancam kepentingannya, sehingga seringkali menyebabkan kepentingannya atau keinginannya tidak tercapai. Manusia menginginkan agar kepentingan-kepentingannya terlindungi dari bahaya yang mengancamnya. untuk itu ia memerlukan bantuan manusia lain. Manusia akan lebih kuat menghadapi ancaman dalam kepentingannya, yang dengan demikian akan lebih terjamin perlindungannya apabila ia hidup dalam masyarakat“, yaitu salah satu kehidupan bersama yang anggota-anggotanya mengadakan pola tingkah laku yang maknanya dimengerti oleh sesama anggota. Masyarakat merupakan suatu kehidupan bersama yang terorganisir untuk mencapai dan merealisir tujuan bersama. masyarakat merupakan kelompok atau kumpulan manusia. Berapa jumlah manusia diperlukan untuk dapat disebut masyarakat tidaklah seberapa penting. kalau di sebuah pulau hantu terdapat seorang manusia saja Belumlah dapat dikatakan masyarakat tetapi kalau kemudian datang manusia lain di Pulau itu akan terjadilah hubungan dan pengaturan-pengaturan. apa yang mempertemukan atau melekatkan kedua manusia itu sama satu sama lain adalah pemenuhan kebutuhan atau kepentingan mereka. kehidupan bersama

---

<sup>42</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 2005, hlm.1

dalam masyarakat tidaklah didasarkan pada adanya beberapa manusia yang secara kebetulan bersama, tetapi berdasarkan pada adanya kebersamaan tujuan.<sup>43</sup>

Kaedah sosial pada hakekatnya merupakan perumusan suatu pandangan mengenai perilaku atau sikap yang seyogyanya dilakukan atau yang seyogyanya tidak dilakukan, yang dilarang dijalankan atau yang dianjurkan untuk dijalankan. Dengan kaedah sosial ini hendaknya kepentingan manusia akan dapat dihindarkan dari bentrok antar kepentingan, akan diharapkan terlindungi kepentingan-kepentingan manusia. kaedah sosial ini ada yang berbentuk tertulis Ada pula yang lisan yang merupakan kebiasaan yang diteruskan dari generasi ke generasi.<sup>44</sup> Manusia dalam hidupnya dikelilingi berbagai macam bahaya yang mengancam kepentingannya, sehingga seringkali menyebabkan kepentingannya atau keinginannya tidak tercapai. Manusia menginginkan agar kepentingan-kepentingannya terlindungi dari bahaya yang mengancamnya. Untuk itu ia memerlukan bantuan manusia lain. dengan kerjasama dengan manusia lain akan lebih mudah keinginannya tercapai atau kepentingannya terlindungi.<sup>45</sup> Oleh sebab itulah diperlukan pengetahuan akan kaidah sosial terutama dibidang hukum, sebagai salah satu upaya perlindungan kepentingan agar dapat terhindar dari bentrok atau konflik kepentingan di masyarakat.

Ada adagium yang mengatakan *ubi societas ibi ius* yang artinya “dimana ada masyarakat, disitu ada hukum”. Hukum yang dimaksud di sini ialah hukum dalam pengertian umum, hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Oleh karena itu, setidaknya masyarakat harus mengenal hukum, bagaimana hukum itu, dan dimana hukum itu ada.<sup>46</sup> Kemudian suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Peraturan perundang-undangan yang dibuat harus diterima oleh masyarakat, sesuai dengan "hukum yang hidup" (*living law*) dalam masyarakat.<sup>47</sup>

Negara Indonesia memberikan keleluasaan bagi daerah berdasarkan otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat daerah yang diwujudkan dengan adanya kewenangan untuk membuat Perda. Pembentukan regulasi tersebut harus dapat mencerminkan keadilan bagi semua lapisan masyarakat. Oleh karena itu para pembuat peraturan perundang-undangan termasuk di dalamnya perda harus menjiwai dan memaknai apa yang menjadi keinginan di masyarakat. Melalui aturan hukum inilah dapat dijadikan sebagai pedoman bertingkah laku, sebagai sarana untuk menjaga kebutuhan masyarakat dan sebagai sistem pengendalian sosial. Dengan demikian hukum dapat dilihat dari segi lain yaitu sebagai sarana untuk mengatur interaksi kehidupan sehingga kebutuhan masyarakat dapat terpenuhi. Selain itu pula dengan adanya Perda tentang Penyelenggaraan Pendidikan ini diharapkan agar kemanfaatan hukum dapat dicapai.

---

<sup>43</sup>Zevenbergen, *Fomeele Encyclopaedie der Rechtswetenschap*, hlm.107, dalam Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum...* Op. Cit., hlm.2

<sup>44</sup>Ibid., hlm.4

<sup>45</sup>Zevenbergen, *Fomeele Encyclopaedie der Rechtswetenschap*, hlm.107, dalam Sudikno Mertokusumo, Loc.Cit.

<sup>46</sup>Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, edisi revisi, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2013, hlm.3.

<sup>47</sup>Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Binacipta, Bandung, Tanpa Tahun, hlm. 8. Lihat juga Lili Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, Bandung: Mandar Maju, 2007, hlm. 66. Bandingkan Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoritik)*, Yogyakarta: UII Press, 2004, hlm. 1. Bandingkan Budiono Kusumahamidjojo, "Catatan Pinggir", *Jurnal Dialogia Iuridica* Vo. 1 No. 1, Fakultas Hukum Universitas Maranatha, Bandung, November 2009, hlm. 1.

Dinas Pendidikan Kabupaten Merangin memiliki hak otonomi yang bergerak sebagai wadah pemberdaya masyarakat dalam bidang pendidikan formal, yang dijalankan secara terstruktur dan berjenjang. Selanjutnya hasil dari peningkatan pendidikan dapat dihargai sejajar dengan hasil pendidikan di daerah lain melalui proses penilaian yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten Merangin dengan mengacu kepada standar nasional pendidikan. Agar tujuan pendidikan yang tercantum dalam tujuan Pembangunan pendidikan Nasional tersebut tercapai, maka seluruh masyarakat Indonesia dituntut untuk mengembangkan kompetensi yang ada, sehingga dapat berperan dalam pembangunan yang tengah dilaksanakan.

Berdasarkan uraian tersebut dapat ditegaskan, pengaturan penyelenggaraan pendidikan di Kabupaten Merangin adalah merupakan penyelenggaraan pendidikan yang penting sehingga mewujudkan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat terutama dalam penyelenggaraan Pendidikan, sehingga perlu pengaturan penyelenggaraan pendidikan berdasarkan prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan, peran serta masyarakat, dan akuntabilitas dengan memperhatikan potensi daerah.

Adapun tujuan pembentukan Peraturan Daerah ini adalah sebagai landasan hukum penyelenggaraan pendidikan yang bertujuan untuk mengembangkan potensi dan kualitas peserta didik di Kabupaten Merangin. Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan, pada Pasal 28 menyatakan Bupati/Wali Kota bertanggung jawab mengelola sistem pendidikan nasional di daerahnya dan merumuskan serta menetapkan kebijakan daerah bidang pendidikan sesuai kewenangannya. Kemudian pada Pasal 29 ayat (1) Kebijakan pendidikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 merupakan penjabaran dari kebijakan pendidikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 dan Pasal 17, serta sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ayat (2) Kebijakan daerah bidang pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dituangkan dalam:

- a. rencana pembangunan jangka panjang kabupaten/kota;
- b. rencana pembangunan jangka menengah kabupaten/kota;
- c. rencana strategis pendidikan kabupaten/kota;
- d. rencana kerja pemerintah kabupaten/kota;
- e. rencana kerja dan anggaran tahunan kabupaten/kota;
- f. peraturan daerah di bidang pendidikan; dan
- g. peraturan bupati/walikota di bidang pendidikan.

Sedangkan ayat (3) Kebijakan daerah bidang pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) merupakan pedoman bagi:

- a. semua jajaran pemerintah kabupaten/kota;
- b. penyelenggara pendidikan yang didirikan masyarakat di kabupaten/kota yang bersangkutan;
- c. satuan atau program pendidikan dikabupaten/kota yang bersangkutan;
- d. dewan pendidikan di kabupaten/kota yang bersangkutan;
- e. komite sekolah atau nama lain yang sejenis dikabupaten/kota yang bersangkutan;
- f. peserta didik di kabupaten/kota yang bersangkutan;
- g. orang tua/wali peserta didik di kabupaten/kota yang bersangkutan;

- h. pendidik dan tenaga kependidikan di kabupaten/kota yang bersangkutan;
- i. masyarakat di kabupaten/kota yang bersangkutan; dan
- j. pihak lain yang terkait dengan pendidikan di kabupaten/kota yang bersangkutan.

Perubahan kewenangan penyelenggaraan pendidikan pasca lahirnya undang-undang pemerintahan daerah membuat Kabupaten Merangin menata kembali kewenangan penyelenggaraan pendidikan. Selain persoalan kewenangan, penyelenggaraan pendidikan di Kabupaten Merangin juga mengalami beberapa permasalahan sebagai berikut:

- a. Sarana dan Prasarana pendidikan.
- b. Tenaga Pendidik yang belum memenuhi kualifikasi S1/D4 dan memiliki sertifikasi.
- c. Kompetensi Guru yang belum sesuai dengan bidangnya
- d. Pemerataan pendidikan terutama bagi wilayah terpencil.
- e. Rasio Guru.
- f. Pengembangan Proses Belajar Mengajar belum sepenuhnya berbasis IT.
- g. Pengelolaan Pendidikan Usia Dini yang masih belum tegas terutama dalam hal persyaratan masuk sekolah.
- h. Kerjasama dengan pihak perusahaan atau pihak ke 3 dalam pengembangan pendidikan.

### C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah atau akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk perturan perundang-undangan yang baru. Indonesia sebagai negara hukum berdasarkan amanat Konstitusi yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum, memiliki konsekuensi kenegaraan bahwa setiap tindakan Pemerintah harus memiliki dasar hukumnya.

Terkait dengan konsep negara hukum, seorang filsuf Rumawi Kuno Cicero mengemukakan bahwa *Omnes legum servi sumus ut liberi esse possimus (We are servants of the law so that we can be free)*<sup>48</sup>, ini adalah suatu ungkapan yang menyatakan bahwa dalam negara hukum, hukum adalah raja sehingga harus dipatuhi untuk mencapai suatu kesejahteraan. Dari beberapa konsep tersebut, Azhary menyimpulkan bahwa jika dikaitkan dengan Negara Republik Indonesia terdapat beberapa unsur negara hukum yaitu:

1. Hukumnya bersumber pada Pancasila;
2. Berkedaulatan rakyat;
3. Pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi;
4. Persamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan;
5. Kekuasaan Kehakiman yang bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya;
6. Pembentukan undang-undang oleh Presiden bersama-sama dengan DPR;
7. Dianutnya sistem MPR.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> [http://rightreason.typepad.com/right\\_reason/2014/10/omnes-legum-servi-sumus.html](http://rightreason.typepad.com/right_reason/2014/10/omnes-legum-servi-sumus.html)

<sup>49</sup> Azhary, *Negara Hukum Indonesia (Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya)*, Universitas Indonesia: UI Press, 1995, hal. 21.

Dari pendapat beberapa ahli tersebut dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa negara hukum harus menganut asas legalitas atau kepastian hukum untuk menjamin tegaknya keadilan dan mencegah timbulnya kesewenang-wenangan di masyarakat. Sejalan dengan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa Indonesia adalah negara hukum maka setiap kebijakan yang dijalankan harus memiliki dasar hukum yang jelas serta berbentuk peraturan perundang-undangan. Maka pelaksanaan Penyelenggaraan Pendidikan di Daerah juga harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat (6) Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Dalam konteks reformasi administrasi, kualitas pelayanan publik menjadi salah satu motor penggerak akuntabilitas publik yang harus dipenuhi oleh penyelenggara pemerintah. Dan untuk menjaga kualitas tersebut, dibutuhkan inovasi dalam meningkatkan dan mengembangkan sistem pelayanan publik yang berorientasi kepada masyarakat. Inovasi ini sendiri bertujuan untuk memberikan dan menyalurkan nilai-nilai pelanggan yang lebih efektif dan efisien serta mempermudah pengguna jasa layanan dalam mengakses sistem pelayanan pada organisasi pelayanan untuk mewujudkan pelayanan publik yang prima dan berkualitas.

Penyelenggaraan pelayanan publik sendiri di Indonesia telah memiliki landasan kebijakan yang kuat yaitu dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Dimana pada Pasal 4 disebutkan agar pelayanan publik dapat memberikan hasil yang optimal, maka pelaksanaan pelayanan publik harus berdasarkan pada: (a) kepentingan umum; (b) kepastian hukum; (c) kesamaan hak; (d) keseimbangan hak; (e) keprofesionalan; (f) partisipatif; (g) persamaan perlakuan/tidak diskriminatif; (h) keterbukaan; (i) akuntabilitas; (j) fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan; (k) ketepatan waktu; dan (l) kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan. Berdasarkan hal tersebut, inovasi dalam pelayanan publik merupakan hal yang sangat penting karena dibutuhkan dalam mendorong peningkatan kualitas, efisinesi, efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. Undang- Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menuntut pemerintah untuk memenuhi kebutuhan setiap warga masyarakat berupa tersedianya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik, jasa publik, dan pelayanan administratif. Di era desentralisasi, pengembangan dan pembangunan inovasi dalam rangka penguatan kinerja pelayanan publik juga gencar dilakukan. Perlunya pengembangan inovasi pelayanan publik juga diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya Pasal 386-390 yang mengatur tentang perlunya inovasi dalam rangka peningkatan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 386 ayat (1) dan (2) disebutkan bahwa “Dalam rangka peningkatan kinerja penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah dapat melakukan inovasi. Dan inovasi dimaksud adalah semua bentuk pembaharuan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah”.

Berdasarkan hal itu, untuk mengatasi persoalan seputar Penyelenggaraan Pendidikan di Kabupaten Merangin perlu dibuat suatu Perda yang bisa menjawab berbagai persoalan supaya terdapat satu pedoman hukum bagi pihak-pihak terkait dalam melaksanakan Penyelenggaraan Pendidikan, dengan tetap memperhatikan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Mengacu pada Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Perda yang disusun oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Merangin tersebut merupakan Peraturan perundang-undangan yang diakui keberadaannya serta mempunyai kekuatan hukum mengikat dikarenakan dibentuk berdasarkan kewenangan.

Pasal 31 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan amanat konstitusi yang mendasari pembentukan seluruh peraturan perundang-undangan di bidang pendidikan. Konstitusi mengamanatkan agar setiap warga negara berhak untuk mendapatkan pendidikan dan negara wajib membiayai dan memfasilitasi sarana dan prasarana pendidikan baik ditingkat pusat maupun di daerah. Sebagai perpanjangan tangan pemerintah, pemerintah daerah diberi kewenangan untuk menyelenggarakan pendidikan dengan tetap memperhatikan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya yang telah mengatur tentang pendidikan untuk dijadikan dasar dalam membuat pertauran daerah yang berkaitan dengan pendidikan.

## BAB V

### JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH

#### A. Jangkauan dan Arah Pengaturan Ranperda

##### 1. Jangkauan Sasaran.

Untuk mewujudkan sasaran pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Penyelenggaraan Pendidikan, maka arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah ini meliputi penyesuaian penyelenggaraan pendidikan di Kabupaten Merangin dengan perkembangan kondisi sosial masyarakat, menciptakan atau mewujudkan kebutuhan hukum masyarakat, serta pengaturan kembali agar Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Penyelenggaraan Pendidikan ini sesuai dan sinkron dengan berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan yang baru yang terkait dengan penyelenggaraan pendidikan daerah.

##### 2. Arah Pengaturan.

Arah pengaturan tersebut dilakukan dengan mencabut ketentuan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Merangin Nomor 6 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pendidikan dengan membentuk norma baru atau ketentuan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin yang baru yang mengatur tentang penyelenggaraan pendidikan di Kabupaten Merangin.

Jangkauan pengaturan yang ingin diwujudkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Penyelenggaraan Pendidikan ini, yaitu: *Pertama*, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang penyelenggaraan pendidikan disusun dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat di Kabupaten Merangin sehingga memberikan kepastian hukum yang lebih baik, rasa keadilan, dan kemanfaatan yang lebih besar dalam memperoleh layanan dasar di bidang pendidikan. *Kedua*, selain untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat sebagaimana disebutkan di atas, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang penyelenggaraan pendidikan ini mengatur mengenai pengawasan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah, serta peran serta masyarakat dalam efektifitas pelaksanaan penyelenggaraan pendidikan di Kabupaten Merangin. *Ketiga*, Keberadaan Rancangan Peraturan Daerah ini mendorong peningkatan angka partisipasi pendidikan dan kemudahan untuk warga masyarakat Kabupaten Merangin dalam pemenuhan hak dan kewajibannya di bidang pendidikan.

Aspek-aspek di atas merupakan kebijakan strategis Pemerintah Daerah Kabupaten Merangin dalam pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan di daerahnya. Kebijakan ini harus menjadi pedoman bagi:

- a. semua jajaran pemerintah Kabupaten Merangin;

- b. penyelenggara pendidikan yang didirikan masyarakat;
- c. satuan atau program pendidikan di Kabupaten Merangin;
- d. dewan pendidikan Kabupaten Merangin;
- e. komite sekolah Kabupaten Merangin;
- f. peserta didik di seluruh satuan pendidikan di Kabupaten Merangin;
- g. orang tua/wali peserta didik;
- h. pendidik dan tenaga kependidikan di Kabupaten Merangin;
- i. masyarakat di Kabupaten Merangin; dan
- j. pihak lain yang terkait dengan pendidikan di Kabupaten Merangin.

## **B. Ruang Lingkup Materi Muatan Ranperda tentang Penyelenggaraan Pendidikan**

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya maka akan dirumuskan ruang lingkup materi muatan Raperda tentang Penyelenggaraan Pendidikan .

### **1. Ketentuan Umum**

Ketentuan umum yang diusulkan pengaturannya dalam rancangan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan yakni sebagai berikut:

- a. Daerah adalah Daerah Kabupaten Merangin.
- b. Bupati adalah Bupati Kabupaten Merangin.
- c. Pemerintah Daerah Kota adalah Wali Kota sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
- d. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Wali Kota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaran Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
- e. Dinas adalah Perangkat Daerah yang membidangi pendidikan.
- f. Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untukmewujudkan 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.
- g. Pengelolaan pendidikan adalah pengaturan kewenangan dalam penyelenggaraan sistem pendidikan nasional oleh Pemerintah,

pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, penyelenggara pendidikan yang didirikan masyarakat, dan satuan pendidikan agar proses pendidikan dapat berlangsung sesuai dengan tujuan pendidikan nasional.

- h. Penyelenggaraan pendidikan adalah kegiatan pelaksanaan komponen sistem pendidikan pada satuan atau program pendidikan pada jalur, jenjang, dan jenis pendidikan agar proses pendidikan dapat berlangsung sesuai dengan tujuan pendidikan nasional.
- i. Jalur pendidikan adalah wahana yang dilalui peserta didik untuk mengembangkan potensi diri dalam suatu proses pendidikan yang sesuai dengan tujuan pendidikan.
- j. Jenjang pendidikan adalah tahapan pendidikan yang ditetapkan berdasarkan tingkat perkembangan peserta didik, tujuan yang akan dicapai, dan kemampuan yang dikembangkan.
- k. Jenis pendidikan adalah kelompok yang didasarkan pada kekhususan tujuan pendidikan suatu satuan pendidikan.
- l. Satuan pendidikan adalah kelompok layanan pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan pada jalur formal, nonformal, dan informal pada setiap jenjang dan jenis pendidikan.
- m. Pendidikan anak usia dini yang selanjutnya disingkat PAUD adalah suatu upaya pembinaan yang ditujukan kepada anak sejak lahir sampai dengan usia enam tahun yang dilakukan melalui pemberian rangsangan pendidikan untuk membantu pertumbuhan dan perkembangan jasmani dan rohani agar anak memiliki kesiapan dalam memasuki pendidikan lebih lanjut.
- n. Taman kanak-kanak selanjutnya disebut TK adalah salah satu bentuk satuan pendidikan anak usia dini pada jalur pendidikan formal yang menyelenggarakan program pendidikan bagi anak usia 4 (empat) tahun sampai dengan 6 (enam) tahun.
- o. Sekolah Dasar yang selanjutnya disebut SD adalah salah satu bentuk satuan pendidikan formal yang menyelenggarakan pendidikan umum pada jenjang pendidikan dasar.
- p. Sekolah Menengah Pertama yang selanjutnya disebut SMP adalah salah satu bentuk satuan pendidikan formal yang menyelenggarakan pendidikan umum pada jenjang pendidikan dasar sebagai lanjutan dari SD atau bentuk lain yang sederajat.
- q. Standar pelayanan minimal adalah kriteria minimal berupa nilai kumulatif pemenuhan Standar Nasional Pendidikan yang harus dipenuhi oleh setiap satuan pendidikan.

- r. Kurikulum adalah seperangkat rencana dan pengaturan mengenai tujuan, isi, dan bahan pelajaran, serta cara yang digunakan sebagai pedoman penyelenggaraan kegiatan pembelajaran untuk mencapai tujuan pendidikan.
- s. Dewan Pendidikan adalah lembaga mandiri yang beranggotakan berbagai unsur masyarakat yang peduli pendidikan.
- t. Komite Sekolah/Madrasah adalah lembaga mandiri yang beranggotakan orangtua/wali peserta didik, komunitas sekolah atau madrasah, serta tokoh masyarakat yang peduli pendidikan.

## 2. Ruang Lingkup

Ruang lingkup pengaturan atau materi Penyelenggaraan Pendidikan yang akan diatur di dalam batang tubuh dapat dilihat dalam tabel sebagai berikut meliputi:

**Tabel 5.1**

**Materi Pokok Pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah**

MATERI	MUATAN POKOK DALAM PERATURAN DAERAH
<b>HAK DAN KEWAJIBAN</b>	<p>Pemerintah Daerah berhak mengarahkan, membimbing, mengawasi dan mengendalikan penyelenggaraan pendidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.</p> <p>Pemerintah Daerah berkewajiban:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Menyelenggarakan pendidikan, mendayagunakan dan mengembangkan pendidik, tenaga kependidikan, kurikulum, buku ajar, peralatan pendidikan, tanah dan bangunan atau gedung serta pemeliharaannya untuk sekolah yang diselenggarakan Pemerintah Daerah;</li> <li>b. memberikan layanan dan kemudahan serta menjamin terselenggranya pendidikan yang bermutu bagi warga masyarakat baik pada satuan pendidikan yang dikelola dan diselenggarakan oleh pemerintah daerah maupun masyarakat tanpa diskriminasi;</li> </ul>

	<p>c. menjamin terselenggaranya wajib belajar pada satuan pendidikan dasar tanpa memungut biaya;</p> <p>selain hak dan kewajiban pemerintah daerah dalam peraturan daerah tentang penyelenggaraan pendidikan ini mengatur hak dan kewajiban Satuan Pendidikan, Pendidik, Peserta Didik, Masyarakat, Orang Tua.</p>
<p><b>PENGELOLAAN PENDIDIKAN</b></p>	<p>Pengelolaan Pendidikan dilakukan oleh:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pemerintah Daerah</li> <li>b. Pemerintah Desa</li> <li>c. Badan hukum</li> <li>d. Kelompok masyarakat; dan</li> <li>e. Masyarakat.</li> </ul> <p>Pengelolaan Pendidikan ditujukan untuk menjamin:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. terciptanya sumber daya manusia yang cerdas, modern dan religius;</li> <li>b. pemerataan, mencukupi dan terjangkau akses pendidikan kepada masyarakat atas pelayanan pendidikan di Daerah;</li> <li>c. mutu, daya saing, relevansi dan kebutuhan pendidikan di Daerah; dan</li> <li>d. efektivitas, efisiensi, dan akuntabilitas Pengelolaan Pendidikan di Daerah.</li> </ul>
<p><b>PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN</b></p>	<p>Penyelenggaraan Pendidikan terdiri atas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Jalur Pendidikan;</li> <li>b. Jenis Pendidikan; dan</li> <li>c. Jenjang Pendidikan.</li> </ul> <p>Jalur Pendidikan terdiri atas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pendidikan Formal;</li> <li>b. Pendidikan Nonformal; dan</li> <li>c. Pendidikan Informal.</li> </ul> <p>Jenis Pendidikan terdiri atas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. pendidikan umum; dan</li> </ul>

	<p>b. keagamaan.</p> <p>Jenjang Pendidikan merupakan Pendidikan Dasar.</p> <p>Penyelenggara satuan pendidikan terdiri atas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. pemerintah daerah;</li> <li>b. Pemerintah desa;</li> <li>c. Badan hukum;</li> <li>d. Kelompok masyarakat;</li> <li>e. masyarakat.</li> </ul> <p>Penyelenggaran pendidikan menyelenggarakan pendidikan dalam bentuk:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. PAUD;</li> <li>b. Pendidikan Dasar;</li> <li>c. Pendidikan Nonformal;</li> <li>d. Pendidikan Informal;</li> <li>e. Pendidikan Layanan Khusus;</li> <li>f. Pendidikan Inklusif;</li> <li>g. Pembelajaran Keagamaan; dan/atau</li> <li>h. Pembelajaran Jarak Jauh.</li> </ul>
<p><b>PENDIDIKAN BERBASIS KEUNGGULAN LOKAL</b></p>	<p>Satuan Pendidikan berbasis keunggulan lokal merupakan satuan pendidikan yang telah memenuhi SNP dan diperkaya dengan keunggulan kompetitif dan/atau komparatif di Daerah.</p> <p>Pemerintah Daerah membuat kebijakan muatan lokal sesuai dengan visi, misi, potensi, kearifan, dan kebutuhan Daerah.</p> <p>Muatan lokal yaitu muatan kurikulum lokal yang berorientasi pada peningkatan iman dan taqwa, pembentukan kepribadian, pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, penguasaan bahasa inggris dan bahasa asing lainnya, dan pendidikan lingkungan hidup.</p> <p>Satuan Pendidikan mengembangkan kurikulum muatan lokal dengan mempertimbangkan potensi dan visi, misi Satuan Pendidikan yang berorientasi</p>

	pada potensi, kearifan, kebutuhan Daerah, selain muatan lokal.
<b>BAHASA PENGANTAR</b>	<p>Bahasa Indonesia menjadi bahasa pengantar resmi dalam penyelenggaraan pendidikan.</p> <p>Bahasa Daerah menjadi bahasa pengantar resmi kedua disamping bahasa Indonesia.</p> <p>Bahasa internasional dapat digunakan sebagai bahasa pengantar pada satuan pendidikan tertentu untuk mendukung kemampuan berbahasa internasional peserta didik.</p>
<b>INOVASI</b>	<p>Setiap Satuan Pendidikan dapat mengembangkan Penyelenggaraan Pendidikan yang inovatif.</p> <p>Pengembangan Satuan Pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. manajemen sekolah;</li> <li>b. muatan lokal;</li> <li>c. pembelajaran;</li> <li>d. pendidikan karakter;</li> <li>e. penataan rombongan belajar;</li> <li>f. seni dan budaya; dan</li> <li>g. sarana prasarana berbasis teknologi informasi dan komunikasi.</li> </ul>
<b>PENDIDIK DAN TENAGA KEPENDIDIKAN</b>	<p>Pendidik dan tenaga kependidikan pada satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah, berstatus sebagai pegawai negeri sipil dan non-pegawai negeri sipil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p> <p>Pendidik dan tenaga kependidikan non-pegawai negeri sipil membuat perjanjian dengan kepala sekolah atau bentuk lain yang sederajat.</p> <p>Ketentuan lebih lanjut mengenai jenis dan isi perjanjian diatur dengan Peraturan Bupati.</p>

<p><b>KEGIATAN PENGEMBANGAN DIRI</b></p>	<p>Satuan Pendidikan dapat memfasilitasi Peserta Didik untuk kegiatan pengembangan diri.</p> <p>Kegiatan pengembangan diri pada SD dapat dilaksanakan dalam bentuk kegiatan ekstrakurikuler.</p> <p>Kegiatan pengembangan diri pada SMP dapat dilaksanakan dalam bentuk:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. bimbingan konseling;</li> <li>b. OSIS; dan</li> <li>c. kegiatan ekstrakurikuler.</li> </ul>
<p><b>PERAN SERTA MASYARAKAT DALAM PENDIDIKAN</b></p>	<p>Dalam rangka menjamin keberlangsungan dan keberlanjutan Pendidikan Peserta Didik, Orang Tua berperan serta dalam:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada anaknya untuk memperoleh pendidikan;</li> <li>b. memberikan kesempatan kepada anaknya untuk berpikir dan berekspresi sesuai dengan usia, kemampuan, dan tingkat intelektualitas;</li> <li>c. memfasilitasi dan mendampingi kegiatan belajar yang dilakukan di rumah;</li> <li>d. menjamin kelangsungan pendidikan anaknya sesuai kemampuan;</li> <li>e. terlibat dalam kegiatan pertemuan Orang Tua yang diselenggarakan oleh Satuan Pendidikan yang bertujuan meningkatkan pengetahuan dan keterampilan dalam melaksanakan perawatan dan pengasuhan anak-anak mereka, serta meningkatkan kesadaran sebagai pendidik yang pertama dan utama; dan</li> <li>f. memperoleh informasi perkembangan pendidikan anaknya.</li> </ul> <p>Selain peran serta masyarakat dalam bentuk orang tua peraturan daerah ini juga memberikan peran terhadap masyarakat, Dewan Pendidikan, Komite Sekolah.</p>

<b>PENDIRIAN, PERUBAHAN, DAN PENUTUPAN SATUAN PENDIDIKAN</b>	<p>Pendirian satuan pendidikan PAUD atau PAUDLB, pendidikan dasar, dan pendidikan nonformal yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah, Pemerintah Desa, orang perseorangan, kelompok orang, dan/atau badan hukum wajib memperoleh izin Bupati.</p> <p>Pendirian satuan pendidikan ditetapkan oleh Bupati atas usul kepala perangkat daerah yang menyelenggarakan urusan Pemerintah Daerah di bidang pendidikan.</p> <p>Izin Pendirian diajukan oleh Pendiri melalui Sistem Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik Berbasis Risiko sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.</p>
<b>KERJA SAMA</b>	<p>Penyelenggara Pendidikan dapat melakukan kerjasama dengan lembaga pendidikan, Perguruan Tinggi, lembaga penelitian, dunia usaha/dunia industri dan/atau asosiasi profesi dalam negeri dan/atau luar negeri.</p> <p>Kerjasama dalam rangka meningkatkan mutu dan inovasi pendidikan.</p> <p>Kerjasama Penyelenggaraan Pendidikan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>
<b>SANKSI</b>	Pemerintah daerah dapat menutup satuan pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan tanpa izin.
<b>PENDANAAN</b>	<p>Pendanaan kegiatan Inovasi Daerah dapat bersumber dari:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;</li> <li>b. Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa; dan/atau</li> <li>c. sumber dana lain yang sah dan tidak mengikat sesuai ketentuan Peraturan Perundang-undangan.</li> </ul>
<b>PENGAWASAN DAN EVALUASI</b>	Bupati melaksanakan pengawasan terhadap Penyelenggaraan Pendidikan di Daerah.

	<p>Pengawasan di delegasikan ke dinas yang menyelenggarakan urusan pemerintah daerah dibidang pendidikan.</p> <p>Pemerintah Daerah melaksanakan evaluasi kinerja Penyelenggaraan Pendidikan.</p> <p>Evaluasi dilakukan paling sedikit 1 (satu) tahun sekali dalam rangka pengendalian mutu Pendidikan di Daerah.</p>
<b>KETENTUAN PERALIHAN</b>	<p>Pada saat Peraturan Daerah ini mulai berlaku, peraturan pelaksanaan dari Peraturan Daerah Kabupaten Merangin Nomor 6 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pendidikan (Lembaran Daerah Kabupaten Merangin Tahun 2012 Nomor 06) dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Peraturan Daerah ini.</p>

Ketentuan Penutup memuat ketentuan mengenai<sup>50</sup>:

- a. penunjukan organ atau alat kelengkapan yang melaksanakan Peraturan Perundang-undangan;
- b. nama singkat Peraturan Perundang-undangan (Jika ada);
- c. status Peraturan Perundang-undangan yang sudah ada; dan
- d. saat mulai berlaku Peraturan Perundang-undangan.

---

<sup>50</sup> Idem

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Simpulan**

Berdasarkan hasil kajian dan Pembahasan pada bab-bab sebelumnya, Tim Naskah Akademik Ranperda tentang Penyelenggaraan Penyelenggaraan Pendidikan menyimpulkan hal sebagai berikut:

1. Permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Merangin dalam hal Penyelenggaraan Pendidikan adalah *Pertama*, peraturan daerah tentang penyelenggaraan pendidikan yang ada perlu adanya penyesuaian terhadap aturan yang berlaku saat ini. *Kedua*, Belum adanya kepastian hukum terhadap penyelenggaraan Pendidikan sebagaimana terhadap aturan mengenai beberapa hal mekanisme yang perlu disesuaikan.
2. Perubahan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Di Kabupaten Merangin yang sudah tidak efektif lagi sehingga diperlukannya penyesuaian terhadap beberapa aturan yang baru.
3. Peraturan daerah Kabupaten Merangin tentang penyelenggaraan Pendidikan dibentuk untuk memberikan kepastian hukum atau setidaknya menghindari penyalahgunaan kewenangan terhadap penyelenggaraan Pendidikan di Kabupaten Merangin serta untuk menjawab permasalahan yang saat ini terjadi sebagai tindak lanjut dari ketentuan peraturan perundangundangan yang ada diatasnya.
4. Terdapat tiga pertimbangan yang di kedepankan dalam pembentukan peraturan daerah Kabupaten Merangin tentang penyelenggaraan Pendidikan. *Pertama*, pertimbangan filosofis. Dalam perspektif filosofis, kehadiran perda Kabupaten Merangin tentang penyelenggaraan Pendidikan untuk mewujudkan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat terutama dalam penyelenggaraan Pendidikan, sehingga perlu pengaturan penyelenggaraan pendidikan berdasarkan prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan, peran serta masyarakat, dan akuntabilitas dengan memperhatikan potensi daerah. *Kedua* pertimbangan sosiologi. Dalam perspektif sosiologis, kehadiran perda untuk merubah aturan sebelumnya sehingga kewenangan penyelenggaraan pendidikan pasca lahirnya undang-undang pemerintahan daerah membuat Kabupaten Merangin menata kembali kewenangan penyelenggaraan pendidikan serta memberikan kepastian hukum dalam menyelenggarakan Pendidikan. *Ketiga*, pertimbangan yuridis. Dalam persepektif yuridis, kehadiran perda Kabupaten Merangin sebagai dasar hukum untuk melaksanakan kebijakan penyelenggaraan Pendidikan sesuai dengan amanat peraturan perundangundangan yang berlaku.
5. Arah pengaturan dalam rancangan peraturan daerah ini secara umum adalah terwujudnya penyelenggaraan Pendidikan yang lebih tertata dengan baik sehingga peraturan daerah ini akan memberikan dampak terhadap penyelenggaraan Pendidikan, berdasarkan Penyelenggaraan pendidikan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk mewujudkan arah pengaturan tersebut, jangkauan pengaturan dalam rancangan peraturan daerah ini terdiri dari 17 BAB dan 125

Pasal yang meliputi ketentuan umum; Dasar, Fungsi, Tujuan Dan Prinsip Penyelenggaraan Pendidikan; Hak Dan Kewajiban; Jalur Dan Jenjang ; pengelolaan pendidikan ; Penyelenggaraan Pendidikan; inovasi ;Peran Serta Masyarakat;Evaluasi Dan Sertifikasi; Bahasa Pengantar ; Pendidik Dan Tenaga Kependidikan; Pendanaan; Kerja Sama; Larangan; Sanksi Administratif; Ketentuan Peralihan; Ketentuan Penutup.

## B. Saran

Berdasarkan hasil kajian dan Pembahasan pada bab-bab sebelumnya, Tim Naskah Akademik Raperda tentang Penyelenggaraan Pendidikan merekomendasikan hal sebagai berikut:

1. Perlu adanya peraturan daerah Kabupaten Merangin tentang Penyelenggaraan Pendidikan sebagai dasar hukum atau payung hukum yang akan menjadi pedoman ataupun patokan pemerintah dalam melakukan kebijakan terhadap penyelenggaraan Penyelenggaraan Pendidikan .
2. Diperlukan adanya keterlibatan masyarakat dan unsur terkait dalam pembahasan tentang pembentukan peraturan daerah yang akan menjadi dasar hukum bagi daerah kedepan dalam konteks Penyelenggaraan Pendidikan .
3. Apabila telah dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Penyelenggaraan Pendidikan maka sebaiknya peraturan daerah tersebut ditindak lanjuti dengan dirumuskannya peraturan bupati sebagai *implementing legislation* yang akan mengatur hal-hal teknis.

## DAFTAR PUSTAKA

- A. Hamid S. Attamimi; “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara”, Disertasi, (Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990), hlm. 345-346. I.C. Van Der Vlies, Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundangundangan, terjemahan, (Direktorat Jenderal Peraturan Perundanganundangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2005), hlm. 238-309.
- Hardijan Rusli, “*Metode Penelitian Hukum Normatif: Bagaimana?*”, Law Review Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, Volume V No. 3 Tahun 2006.
- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006. Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2009
- Philipus M. Hajon, *Penelitian Hukum Normatif*, Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan ke-11. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2009.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : UI Press, 1986. Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : Universitas Indonesia, 1984.
- Ali, Moh. (2009). *Pendidikan untuk Pembangunan Nasional*. Bandung: PT Imperial Bhakti Utama Gaffar, M.F. (2004). *Membangun Pendidikan Nasional Untuk Meningkatkan Kualitas dan Martabat Bangsa Indonesia*. Bandung: UPI Press
- Griffin, Patrick. et.al. (2012). *Assessment and Teaching of 21st Century Skills*. Springer, New York
- Hasan, S.H. ed. (2004). 50 tahun Kiprah Mencerdaskan Bangsa. *Pikiran-pikiran dari Bumi Siliwangi*. Bandung: IKA UPI dan UPI Press.
- Longstreet,W.S.& Shane, H.G. (1993). *Curriculum for A New Millenium*. Boston: Allyn and Bacon.
- Sunaryo (2016), *Orasi Ilmiah, disampaikan pada acara Dies Natalis ke 60 Universitas Pendidikan Indonesia*
- Tyler, R.W. (1949). Basic Principles of Curriculum and Instruction. Chicago: University of Chicago Press.
- Zais, S. Robert (1976). *Curriculum : Principles and Foundations*. New York: Harper & Row