

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan Nasional pada hakekatnya merupakan pembangunan Bangsa Indonesia seutuhnya, dimana seluruh lapisan masyarakat berhak untuk mendapatkan pelayanan dan kesempatan melaksanakan peranannya dalam proses pembangunan. Tanggung jawab pembangunan merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah dan masyarakat termasuk dunia pendidikan, dimana elemen masyarakat yang berpotensi sebagai sumber kesejahteraan sosial. Pada perspektif pembangunan sumberdaya manusia, jika kita sungguh-sungguh ingin membangun bangsa ini, maka idealnya pembangunan bangsa ini berpangkal pada pengarusutamaan proses penyelenggaraan pendidikan. Diberbagai negara yang sudah termasuk kategori maju memprioritaskan pendidikan dalam strategi pembangunan nasionalnya. Oleh karena itu, konsensus besar untuk menjadikan pendidikan di Indonesia sebagai alat utama membangun bangsa ini, menjadi prasyarat utama keberhasilan pembangunan nasional. Undang-undang Dasar 1945 Pasal 28C ayat (1) mengamanatkan bahwa setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan, guna meningkatkan kualitas dan kesejahteraan hidupnya. Para pendiri Bangsa ini yakin bahwa dengan taraf pendidikan yang baik, bangsa kita dapat mencapai tujuan negara yang kita cita-citakan bersama, bukan hanya meningkatkan kecerdasan bangsa, melainkan juga menciptakan kecerdasan umum dan melaksanakan ketertiban dunia. Pendidikan yang berkualitas

baik akan mengantarkan bangsa Indonesia sebagai bangsa yang mandiri, maju, sejahtera, demokratis, adil dan makmur, serta terbebas dari kebodohan dan kemiskinan.

Kesulitan dan tantangan dalam kehidupan manusia baik yang diakibatkan oleh lingkungan dan arus globalisasi serta peristiwa alam yang sering terjadi, hal itu memaksa manusia untuk mencari cara yang memungkinkan mereka untuk keluar dari kesulitan yang dialami salah satunya melewati pendidikan.

Masih banyaknya warga yang tidak melanjutkan pendidikan ke taraf yang memungkinkan mereka dapat menggeluti profesi tertentu, dituntut adanya upaya untuk membantu mereka dalam mewujudkan potensi yang dimilikinya agar dapat bermanfaat bagi pembangunan bangsa. Sejauh ini anggaran yang berkaitan dengan pendidikan mereka masih terbatas, sehingga berbagai upaya untuk dapat terus mendorong keterlibatan masyarakat dan pihak swasta dalam membangun pendidikan terus dilakukan oleh pemerintah. Hal itu dimaksudkan agar makin tumbuh kesadaran akan pentingnya pendidikan dan mendorong masyarakat dan pihak swasta untuk terus berpartisipasi aktif di dalamnya.

Bertitik tolak dari permasalahan yang dihadapi, pendidikan dasar berusaha mencari jawaban dengan menelusuri pola-pola penyelenggaraan pendidikan yang dicintai, dihargai dan diminati serta berakar dari masyarakat, agar dapat tumbuh dan berkembang seiring dengan perkembangan zaman dan pembangunan untuk kepentingan masyarakat. Di sisi lain, masyarakat merasakan adanya kebermaknaan dari program-program belajar yang disajikan bagi

kehidupannya, karena pendidikan yang diselenggarakan sesuai dengan kebutuhan dan kondisi nyata masyarakat. Pendidikan berbasis kepentingan masyarakat, perlu mencermati problematika tersebut di atas, dengan keberadaannya yang fungsional dapat diterima dan dikembangkan sejalan dengan tuntutan masyarakat berkaitan dengan kepentingan dalam mengatasi problema hidup mereka dalam upaya mengisi pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat. Ini berarti bahwa pendidikan perlu menjadikan masyarakat sebagai sumber atau rujukan dalam penyelenggaraan program pendidikannya.

Sejumlah penelitian sosiologi pendidikan mendapati bahwa disamping pendidikan berkorelasi positif terhadap status ekonomi penduduk yang diukur berdasarkan PPP (*Purchasing Power Parity*), tingkat pendidikan juga berkorelasi positif terhadap menurunnya laju penduduk dan derajat kesehatan penduduk. Telah banyak survey dilakukan oleh lembaga internasional terkait dengan mutu pendidikan negara-negara di dunia. Kita pun harus mengakui, bahwa pendidikan di Indonesia masih relatif tertinggal. Oleh karena itu pemerintah berupaya untuk mengejar ketertinggalan tersebut. Posisi IPM Indonesia pada 2009 masih di urutan ke-111 dari 182 negara. Laporan Human Development Report (HDR) United Nations Development Program (UNDP) yang dipublikasikan Oktober 2009 mengungkapkan, nilai IPM Indonesia 0,734 naik tipis 0,005 dibanding tahun 2006.

Berbagai upaya dilakukan pemerintah untuk meningkatkan taraf pendidikan, baik dari segi kuantitas maupun kualitas misalnya

melalui peningkatan sarana prasarana, kualitas guru serta kesejahteraannya, peningkatan kualitas kurikulum dan lain sebagainya termasuk program sekolah gratis terutama anak yang kurang atau tidak mampu. Program ini cukup membawa perubahan dengan meningkatnya jumlah anak didik serta kualitas pendidikan. Walaupun demikian, kenyataan menunjukkan bahwa hingga saat ini masih ada masyarakat Indonesia yang buta huruf terutama daerah pinggiran yang jauh dari akses sarana pendidikan. Kualitas pendidikan masih belum mampu memberikan kompetensi sesuai dengan level pendidikan yang ditempuh peserta didik. Menurut UU Sistem Pendidikan Nasional No. 20 tahun 2003, Pendidikan Nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa. Tujuan pendidikan nasional sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang tersebut adalah 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.

Saat ini tanggung jawab pendidikan sudah mengalami perubahan misalnya tanggung jawab pendidikan dasar dan menengah yang dulunya menjadi tanggung jawab kabupaten/ kota sekarang sesuai Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tanggung jawab jenjang pendidikan dasar menjadi tanggung jawab pemerintah kabupaten/ kota, sedangkan jenjang pendidikan Menengah menjadi tanggung jawab pemerintah Propinsi.

Dalam konteks demikian, pemerintah daerah berhak mengarahkan, membimbing, membantu, dan mengawasi penyelenggaraan pendidikan baik pendidikan formal, informal maupun non formal. Sedangkan kewajiban pemerintah pusat maupun daerah adalah (1) memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu; (2) Wajib menjamin tersedianya dana bagi warga negara yang berusia 7 tahun sampai dengan 15 tahun. Di sisi lain, kita juga tidak bisa mengabaikan bahwa peserta didik juga memiliki hak. Peserta didik menurut sistem pendidikan nasional berhak mendapatkan pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya dan diajarkan oleh pendidik yang seagama. Peserta didik juga berhak mendapatkan pelayanan pendidikan sesuai dengan bakat, minat, dan kemampuannya, dan menyelesaikan program pendidikan sesuai dengan kecepatan belajar masing-masing dan tidak menyimpang dari ketentuan batas waktu yang ditetapkan.

B. Identifikasi Permasalahan

Melalui study awal terhadap data sekunder sejauh ini, diperoleh sejumlah premis analisis permasalahan dan peluang pemecahan kebijakan pendidikan terutama pendidikan dasar di kota Palangka Raya. Sejumlah permasalahan mendasar yang saat ini setidaknya menjadi konsentrasi kebijakan pemerintah kota Palangka Raya dibidang pendidikan dasar adalah sebagai berikut:

1. Kualitas tingkat pendidikan penduduk kota Palangka Raya relatif masih rendah walau pun sudah terjadi peningkatan ;

2. Dinamika perubahan struktur penduduk belum sepenuhnya dapat diatasi dalam pembangunan pendidikan;
3. Masih terdapat kesenjangan tingkat pendidikan yang cukup lebar antar kelompok masyarakat, seperti antara penduduk kayadan penduduk miskin, antara penduduk laki-laki dan penduduk perempuan, dan antara penduduk di perkotaan dan penduduk di pinggiran kota;
4. Fasilitas pelayanan pendidikan belum cukup tersedia secara merata, terutama di daerah pinggiran kota;
5. Kualitas pendidikan relatif masih perlu ditingkatkan karena masih kurang mampu memenuhi kebutuhan kompetensi peserta didik;
6. Manajemen pendidikan belum berjalan secara efektif dan efisien, terutama karena desentralisasi pendidikan belum sepenuhnya dapat dilaksanakan dengan baik.
7. Partisipasi masyarakat dan swasta yang masih kurang dan perlu dipacu untuk ditingkatkan.
8. Optimalisasi pemahaman peran dan fungsi komite sekolah yang masih kurang oleh kepala sekolah dan pengurus komite sekolah, sehingga masih terdapat komite sekolah yang dalam menentukan kebijakan cenderung tidak sesuai dengan aturan yang berlaku dan peruntukan komite sekolah tersebut.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan hasil identifikasi masalah di atas maka permasalahan dapat dirumuskan sebagai berikut : Bagaimanakah Peraturan Daerah tentang Pendidikan Dasar di Kota Palangka Raya dapat dipergunakan sebagai pedoman/ payung hukum untuk

meningkatkan akses dan mutu pelayanan pendidikan oleh para pemangku kepentingan dalam rangka meningkatkan kualitas sumberdaya manusia dan kesejahteraan masyarakat Kota Palangka Raya bagi percepatan pembangunan serta meningkatkan partisipasi masyarakat termasuk komite dalam pengembangan pendidikan?

D. Tujuan dan Kegunaan

1. Tujuan

Naskah Akademik terhadap rancangan Perda tentang Pendidikan Dasar ditujukan untuk:

- a. Untuk menyusun naskah akademik dalam rangka menerbitkan Peraturan Daerah tentang Pendidikan Dasar Kota Palangka Raya.
- b. Untuk menganalisis peranan penting Pendidikan Dasar dalam upaya meningkatkan akses dan kualitas pelayanan pendidikan di Kota Palangka Raya.
- c. Untuk meningkatkan peran serta masyarakat termasuk melalui komite sekolah dalam peningkatan kualitas Pendidikan Dasar.
- d. Untuk meningkatkan kualitas sumberdaya manusia dan Kesejahteraan masyarakat Kota Palangka Raya melalui pembangunan bidang pendidikan Dasar.

2. Kegunaan

Kegunaan naskah akademik rancangan Perda tentang Penyelenggaraan Pendidikan Dasar ini adalah:

- a. Terbentuknya dokumen naskah akademik dalam upaya menyusun Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan Dasar di Kota Palangka Raya.
- b. Terwujudnya pedoman hukum peningkatan akses dan mutu pendidikan Dasar baik oleh pemangku kepentingan, Komite Sekolah, masyarakat serta pelaku usaha di Kota Palangka Raya.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Pada dasarnya, penelitian ini menggunakan metode kepustakaan, yaitu metode penelitian hukum yang dilakukan melalui metode *yuridis normative*, dimana metode yuridis normatif dilakukan melalui kajian pustaka yang menelaah data sekunder berupa UUD 1945, Peraturan Perundang-Undangan, perjanjian, putusan pengadilan serta dokumen hukum pendukung lainnya. Metode penelitian hukum normative (*yuridis normative*) atau metode penelitian hukum kepustakaan adalah metode atau cara yang dipergunakan di dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada.¹ Tahapan pertama penelitian hukum normatif adalah penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan hukum obyektif (norma hukum), yaitu dengan mengadakan penelitian terhadap masalah hukum. Tahapan kedua penelitian hukum normatif adalah penelitian yang

¹Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan ke-11. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2009, hlm. 13-14.

ditujukan untuk mendapatkan hukum subjektif (hak dan kewajiban).²

Penelitian yang dilakukan bersifat deskriptif yaitu menggambarkan gejala-gejala di lingkungan masyarakat terhadap suatu kasus yang diteliti, pendekatan yang dilakukan yaitu pendekatan kualitatif yang merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif,³ digunakannya pendekatan kualitatif bertujuan untuk mengerti atau memahami gejala yang diteliti.⁴ Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk menarik azas-azas hukum (*“rechtsbeginselen”*) yang dapat dilakukan terhadap hukum positif tertulis maupun hukum positif tidak tertulis.⁵

2. Pendekatan Masalah

Dalam penelitian digunakan beberapa pendekatan, yang bertujuan untuk mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabannya. pendekatan yang digunakan di dalam penelitian hukum ini adalah Pendekatan undang-undang (*statute approach*), Pendekatan kasus (*case approach*) dan Pendekatan konseptual (*conceptual approach*).⁶

²Hardijan Rusli, *“Metode Penelitian Hukum Normatif: Bagaimana?”*, Law Review Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, Volume V No. 3 Tahun 2006, hlm. 50.

³Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : UI Press, 1986, hlm. 32.

⁴*Ibid.*

⁵Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : Universitas Indonesia, 1984, hlm. 252.

⁶Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2009, hlm. 93.

Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.⁷ Pendekatan kasus dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi. Sedangkan, pendekatan konseptual atau *conceptual approach* beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang, untuk menemukan ide-ide yang melahirkan konsep-konsep dan asas-asas yang relevan dengan isu yang merupakan suatu upaya menemukan dan menelusuri dasar-dasar setiap konsep.⁸

3. Jenis Bahan Hukum

Di dalam metode penelitian hukum normatif, terdapat 3 (tiga) macam bahan pustaka yang dipergunakan, yaitu :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mengikat atau yang membuat orang taat pada hukum seperti peraturan perundang-undangan dan putusan hakim. Bahan hukum primer yang digunakan di dalam penulisan ini yakni UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan yang terkait.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder itu diartikan sebagai bahan hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan mengenai bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari suatu bidang tertentu secara khusus yang

⁷*Ibid.*

⁸Philipus M. Hajon, *Penelitian Hukum Normatif*, Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga, tanpa Tahun.

akan memberikan petunjuk kemana penelitian ini akan mengarah. Bahan sekunder disini adalah doktrin-doktrin yang ada dalam buku masalah pendidikan, jurnal hukum dan internet.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan memberikan pemahaman dan pengertian atas bahan hukum lainnya. Bahan hukum yang dipergunakan adalah kamus umum, kamus hukum, ensiklopedi, abstrak perundang-undangan, serta bahan lainnya yang berkaitan dengan isu hukum yang diteliti.

Selanjutnya, bahan-bahan tersebut dikumpulkan dengan sistem bola salju (*snowball*), untuk diinventarisir dan dipilah, sehingga dapat memenuhi referensi penelitian ini.

4. Prosedur Pengumpulan bahan Hukum

Bahan yang akan digunakan dalam penelitian ini, di ambil melalui studi kepustakaan atas berbagai bahan yang terkait dengan isu yang dibahas, khususnya menyangkut pendidikan Dasar, kemudian dihimpun dengan cara sebagai berikut:

- a. Pasal-pasal dalam UUD 1945 beserta Peraturan Perundang-undangan terkait selanjutnya diinventarisir.
- b. Mencermati berbagai bahan hukum sekunder yang diperoleh dari perpustakaan, seperti buku-buku khususnya masalah Penyelenggaraan Pendidikan Dasar.

- c. Pasal-pasal yang diinventarisir dan bahan lainnya sebagai dasar disusunnya draf rancangan Peraturan Daerah.

5. Pengelolaan dan Analisa Bahan

Seluruh bahan yang didapatkan dari perpustakaan dihubungkan satu sama lain, kemudian dilakukan pengolahan yang tentunya dihubungkan dengan Penyelenggaraan Pendidikan Dasar, selanjutnya dianalisis secara kualitatif, yang saatnya ditarik kesimpulan secara deduktif.

Untuk bahan hukum berupa UUD 1945 dan Peraturan Perundang-Undangan terkait, dilakukan dengan cara:

- a. Memilih Pasal-Pasal yang berisikan kaidah-kaidah hukum yang mengatur Penyelenggaraan Pendidikan Dasar.
- b. Membuat sistematika dari pasal-pasal tersebut dengan mempergunakan kualifikasi pasal yang berlaku.
- c. Menganalisa pasal-pasal tersebut.

F. Sistematika Penulisan

Naskah Akademik ini disusun dengan sistematika sebagai berikut:

1. Bab I Pendahuluan, berisi Latar Belakang, yang memaparkan tentang fakta yang menjadi dasar pokok pikiran yang melandasi penyusunan materi dan substansi dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pendidikan Dasar. Kemudian, Identifikasi Masalah, yang memaparkan tentang gejala isu atau permasalahan, sehingga muncul fakta di lapangan. Selanjutnya, tujuan dan kegunaan Naskah Akademik, menjelaskan tentang tujuan dan kegunaan

disusunnya Naskah Akademik Peraturan Daerah tentang Pendidikan Dasar. Setelah itu, ada Metode Penulisan, yaitu menjelaskan tata cara yang dipakai dalam menyusun Naskah Akademik, dan terakhir, Sistematika Penulisan, yaitu menerangkan sistematika penulisan naskah akademik ini.

2. Bab II Kajian Teoritis dan Praktik Empiris, memaparkan landasan teoritik dan fakta empirik sebagai dasar untuk membuat pengaturan, agar nantinya akan memiliki kepastian hukum, kemanfaatan hukum dan keadilan hukum.
3. Bab III Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait, memaparkan tentang beberapa ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berhubungan dengan pelaksanaan penyelenggaraan pendidikan dasar baik oleh pemerintah maupun swasta.
4. Bab III Landasan Filosofis, Yuridis dan Sosiologis, memaparkan tentang tiga landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis sebagai dasar mengkaji suatu masalah sehingga memiliki landasan pengaturan yang kuat.
5. Bab IV Jangkauan, Arah Pengaturan dan Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah, memaparkan substansi secara umum dalam peraturan daerah.
6. Bab V Penutup, Memuat tentang beberapa kesimpulan dan rekomendasi terkait dengan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pendidikan Dasar.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

Pendidikan Dasar adalah jenjang pendidikan pada jalur pendidikan formal yang melandasi jenjang pendidikan menengah yang diselenggarakan pada satuan pendidikan yang diselenggarakan pada satuan pendidikan berbentuk sekolah Dasar dan Madrasah Ibtidaiyah atau bentuk lain yang sederajat serta menjadi satu kesatuan kelanjutan pendidikan pada satuan pendidikan yang berbentuk sekolah Menengah Pertama dan Madrasah Tsanawiyah, atau bentuk lain yang sederajat. Sebagai rujukannya 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.

Berdasarkan uraian tersebut diatas bahwa Pendidikan Nasional Indonesia mempunyai tujuan yang luhur yakni meningkatkan kualitas sumber daya manusia Indonesia yang bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, serta mewujudkan manusia pembangunan yang dapat membangun dirinya serta bersama-sama

dengan masyarakat membangun bangsa dan negara Indonesia. Pendidikan mempunyai kunci (*Key Point*) dalam mencapai arah Pembangunan Nasional.

Dari kutipan di atas menunjukkan betapa pentingnya program pendidikan sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 pada pasal 31 ayat (1) bahwa “Setiap warga negara Indonesia berhak mendapatkan pengajaran”. Oleh karena itu masalah pendidikan merupakan masalah yang sangat penting, sehingga pemerintah mengupayakan berbagai cara untuk memperbaiki sarana dan prasarana pendidikan, hal ini dimaksudkan agar masyarakat lebih mudah dalam mendapatkan pelayanan pendidikan baik melalui jalur Pendidikan Formal maupun melalui jalur Pendidikan Nonformal.

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 oleh pemerintah.

Menurut Michael W. Galbraith pendidikan berbasis masyarakat memiliki prinsip-prinsip sebagai berikut:

- *Self determination* (menentukan sendiri). Semua anggota masyarakat memiliki hak dan tanggung jawab untuk terlibat dalam menentukan kebutuhan masyarakat dan mengidentifikasi sumber-sumber masyarakat yang bisa digunakan untuk merumuskan kebutuhan tersebut.
- *Self help* (menolong diri sendiri) Anggota masyarakat dilayani dengan baik ketika kemampuan mereka untuk menolong diri

mereka sendiri telah didorong dan dikembangkan. Mereka menjadi bagian dari solusi dan membangun kemandirian lebih baik bukan tergantung karena mereka beranggapan bahwa tanggung jawab adalah untuk kesejahteraan mereka sendiri.

- *Leadership development* (pengembangan kepemimpinan), para calon pemimpin dan pemimpin lokal harus dilatih dalam berbagai ketrampilan untuk memecahkan masalah, membuat keputusan, dan proses kelompok sebagai cara untuk menolong diri mereka sendiri secara terus-menerus dan sebagai upaya mengembangkan masyarakat.
- *Localization* (lokalisasi). Potensi terbesar untuk tingkat partisipasi masyarakat tinggi terjadi ketika masyarakat diberi kesempatan dalam pelayanan, program dan kesempatan terlibat dekat dengan kehidupan tempat masyarakat hidup.
- *Integrated delivery of service* (keterpaduan pemberian pelayanan) Adanya hubungan antaragensi di antara masyarakat dan agen-agen yang menjalankan pelayanan publik dalam memenuhi tujuan dan pelayanan publik yang lebih baik.
- *Reduce duplication of service*. Pelayanan Masyarakat seharusnya memanfaatkan secara penuh sumber-sumber fisik, keuangan dan sumber daya manusia dalam lokalitas mereka dan mengoordinir usaha mereka tanpa duplikasi pelayanan.
- *Accept diversity* (menerima perbedaan) Menghindari pemisahan masyarakat berdasarkan usia, pendapatan, kelas sosial, jenis kelamin, ras, etnis, agama atau keadaan yang menghalangi pengembangan masyarakat secara menyeluruh. Ini berarti

pelibatan warga masyarakat perlu dilakukan seluas mungkin, dan mereka dituntut untuk aktif dalam pengembangan, perencanaan dan pelaksanaan program pelayanan dan aktifitas-aktifitas kemasyarakatan.

- *Institutional responsiveness* (tanggung jawab kelembagaan) Pelayanan terhadap kebutuhan masyarakat yang berubah secara terus-menerus adalah sebuah kewajiban dari lembaga publik sejak mereka terbentuk untuk melayani masyarakat. Lembaga harus dapat dengan cepat merespon berbagai perubahan yang terjadi dalam masyarakat agar manfaat lembaga akan terus dapat dirasakan.
- *Lifelong learning* (pembelajaran seumur hidup) Kesempatan pembelajaran formal dan informal harus tersedia bagi anggota masyarakat untuk semua umur dalam berbagai jenis latar belakang masyarakat.

Dalam perkembangannya, *community-based education* merupakan sebuah gerakan nasional di negara berkembang seperti Indonesia. *Community-Based Education* diharapkan dapat menjadi salah satu fondasi dalam mewujudkan masyarakat madani (*civil society*). Dengan sendirinya, manajemen pendidikan yang berdasarkan pada *community-based education* akan menampilkan wajah sebagai lembaga pendidikan dari masyarakat.

Untuk melaksanakan paradigma pendidikan berbasis kebutuhan masyarakat pada jalur pendidikan setidak-tidaknya mempersyaratkan lima hal, *Pertama*, teknologi yang digunakan hendaknya sesuai dengan kondisi dan situasi nyata yang ada di

masyarakat. Teknologi yang canggih yang diperkenalkan dan adakalanya dipaksakan sering berubah menjadi pengarbitan masyarakat yang akibatnya tidak digunakan sebab kehadiran teknologi ini bukan karena dibutuhkan, melainkan karena dipaksakan. Hal ini membuat masyarakat menjadi rapuh.

Kedua; lembaga atau wadah yang statusnya jelas dimiliki atau dipinjam, dikelola, dan dikembangkan oleh masyarakat. Di sini dituntut adanya partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pengadaan, penggunaan, dan pemeliharaan pendidikan dasar.

Ketiga; program belajar yang akan dilakukan harus bernilai sosial atau harus bermakna bagi kehidupan peserta didik atau warga belajar dalam berperan di masyarakat. Oleh karena itu, perancangannya harus didasarkan pada potensi lingkungan dan berorientasi pasar, bukan berorientasi Akademik semata. *Keempat;* program belajar harus menjadi milik masyarakat, bukan milik instansi pemerintah. Hal ini perlu ditekankan karena bercermin pada pengalaman selama ini bahwa lembaga pendidikan yang dimiliki oleh instansi pemerintah terbukti belum mampu membangkitkan partisipasi masyarakat. Yang terjadi hanyalah pemaksaan program, karena semua program pendidikan dirancang oleh instansi yang bersangkutan. *Kelima;* aparat pendidikan tidak menangani sendiri programnya, namun bermitra dengan organisasi-organisasi kemasyarakatan. Organisasi ini yang menjadi pelaksana dan mitra masyarakat dalam memenuhi kebutuhan belajar mereka dan dalam berhubungan dengan sumber-sumber pendukung program.⁹

⁹Sudjana SF, Djudju. (1983). Pendidikan Nonformal (Wawasan-Sejarah-

B. Praktik Empiris

Pembangunan di bidang Pendidikan di Kota Palangka Raya cukup menggembirakan, dimulai dari pembangunan USB, RKB dan rehab gedung ruang kelas SD/MI, SMP/ MTs dan SMA/MA/SMK, adanya peningkatan sarana prasarana pendidikan serta peningkatan sumber daya manusia (SDM). Keberhasilan pembangunan di bidang pendidikan di Kota Palangka Raya tercermin dari beberapa indikator antara lain:¹⁰

NO	Tingkat Pendidikan	Angka Partisipasi Kasar (APK):	Angka Partisipasi Murni (APM):
1.	SD/MI	110,95%	96,47%
2.	SMP/MTs	118,07%	98,44%

Pada tahun 2008, program wajib belajar 9 tahun sudah dapat dituntaskan, dan di tahun 2009 Pemerintah Kota telah mencanangkan wajib belajar 12 tahun namun karena adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur kewenangan atau tanggung jawab penyelenggaraan Menengah Atas dilakukan oleh Pemerintah Propinsi yaitu pada Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, maka yang menjadi kewenangan kota atau kabupaten hanya untuk Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Pertama.

Pemerintah Kota Palangka Raya membuka seluas-luasnya kesempatan memperoleh pendidikan bagi masyarakat dengan mudah, bukan hanya di kota tetapi di daerah yang sulit transportasi darat untuk tingkat sekolah Dasar maupun Sekolah Menengah

Azas), Theme, Bandung.

¹⁰Sumber: Dinas Pendidikan Kota Palangka Raya

Pertama seperti pembangunan SMP Satu Atap di kelurahan Panjehang, Bukit Sua, Petuk Barunai, Petuk Bukit, Kameloh Baru, Danau Tundai, Kanarakan dan Tumbang Rungan serta Bereng Bengkel., sehingga tidak ada lagi alasan bagi masyarakat umum tidak menyekolahkan anaknya karena alasan kesulitan transportasi.

Kualitas penduduk Kota Palangka Raya umur 15 tahun ke bawah menurut tingkat pendidikan relatif cukup baik. Proporsi yang bersekolah cukup tinggi yang berhasil menamatkan pendidikannya terutama tingkat SLTP. Hal ini seperti dengan gambaran pendidikan nasional, dimana angka melanjutkan sekolah ke jenjang SLTP cukup tinggi, termasuk pada kelompok penduduk miskin.

Rasio guru dan murid di Palangka Raya masih cukup memadai sehingga masih dapat mengimbangi jumlah murid. Hal ini sangat mendukung dalam pencapaian mutu pendidikan yang baik. Sejak penancangan Kota Palangka Raya sebagai kota Pendidikandiharapkan terjadi pemerataan tingkat pendidikan diseluruh masyarakat Kota Palangka Raya. Keberhasilan pendidikan suatu daerah dapat dilihat dari indikator-indikator kuantitatif yang digunakan untuk mengukur tingkat pemerataan dan perluasan pendidikan antara lain yaitu Angka Partisipasi Kasar (APK), Angka Partisipasi Murni (APM).

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang diatur dalam BAB IV Pasal 18, Pemerintahan Daerah merupakan salah satu pokok bahasan. Selain itu masalah Pemerintahan Daerah diatur dalam Undang-undang tersendiri yaitu Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan juga beberapa tugas dan wewenang suatu daerah dalam menjalankan pemerintahannya di daerah dengan mengarah pada apa yang disebut dengan otonomi daerah. Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam mewujudkan otonomi yang nyata, salah satunya yaitu kewenangan

membuat Peraturan Daerah (Perda), merupakan wujud nyata pelaksanaan hak otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah dan sebaliknya, Perda merupakan salah satu sarana dalam penyelenggaraan otonomi daerah, Perda dibuat oleh DPRD bersama-sama Pemerintah Daerah, hal itu berarti bahwa prakarsa dapat berasal dari DPRD maupun dari Pemerintah Daerah. Selain itu, Pasal 136 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan, Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD. Perda yang baik dibuat sesuai dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini adalah Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selain itu, Perda juga dibuat sesuai dengan kondisi dan aspirasi serta kepentingan masyarakat yang ada, sehingga ketika Perda diberlakukan tidak merugikan masyarakat.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa kewenangan penyelenggaraan pemerintahan Daerah bidang pendidikan sesuai dengan jenjang pendidikan, dimana kewenangan pengelolaan atau tanggung jawab penyelenggaraan pendidikan untuk jenjang pendidikan Dasar (Sekolah Dasar dan Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama) adalah pemerintah Kabupaten atau kota, sedangkan pendidikan lanjutan (sekolah Lanjutan Tingkat Atas) yang dulu tanggung jawab kabupaten /kota sekarang dialihkan menjadi tanggung jawab pemerintah Propinsi.

Masyarakat disini merupakan hal yang penting karena masyarakat merupakan suatu kelompok yang terkena kebijakan yang ada pada Perda tersebut. Oleh sebab itu, materi muatan yang dicantumkan dalam Perda sesuai dengan kondisi permasalahan dalam masyarakat dan menampung kondisi lokal yang merupakan ciri kekhususan daerah dengan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Salah satu kewenangan Pemerintah Daerah dalam pembentukan peraturan daerah yaitu mengenai masalah pendidikan. Sesuai Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menyebutkan 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.

Pemerintah Daerah Kota Palangka Raya telah berupaya untuk menyelenggarakan pendidikan dengan baik terutama pendidikan Dasar 9 (sembilan) tahun, yaitu dengan menyelenggarakan proses pendidikan serta menyediakan sarana dan prasarana seperti gedung sekolah beserta sarannya dan tenaga pengajar yang cukup memadai dan berkompeten milik pemerintah, sedangkan lembaga pendidikan yang dikelola swasta, pemerintah juga berkewajiban memberikan pelayanan dalam hal mekanisme penyelenggara pendidikan dasar serta melakukan pembinaan dan

pengawasan dengan cukup insentif ini terbukti dengan cukup banyaknya lembaga dan kelompok masyarakat yang menyelenggarakan pendidikan dasar serta ada upaya untuk memberikan insentif atau tambahan penghasilan bagi tenaga pendidik khususnya yang berstatus non Aparat Sipil Negara (ASN).

Tanggung Jawab pendidikan dasar tidak hanya menjadi tanggung jawab Pemerintah saja tapi juga harus ada keterlibatan atau partisipasi masyarakat termasuk orang tua murid misalnya melalui Komite sekolah. Dalam Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan nomor 75 tahun 2016 disebutkan pada Pasal 1 ketentuan umum menjelaskan bahwa Komite Sekolah adalah lembaga mandiri yang beranggotakan orangtua/wali peserta didik, komunitas sekolah, serta tokoh masyarakat yang peduli Pendidikan. Kemudian pada mengenai fungsi komite sebagaimana pada Pasal 2 ayat (2) Komite Sekolah berfungsi dalam peningkatan mutu pelayanan Pendidikan dan ayat (3) Komite Sekolah menjalankan fungsinya secara gotongroyong, demokratis, mandiri, profesional, dan akuntabel.

Dalam menjalankan fungsi komite sekolah tersebut perlu adanya tugas yang harus dilaksanakan sebagaimana dijelaskan pada Pasal 3 Ayat (1) Dalam melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Komite Sekolah bertugas untuk:

- a. memberikan pertimbangan dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan pendidikan terkait:
 - 1) kebijakan dan program Sekolah;

- 2) Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah/Rencana Kerja dan Anggaran Sekolah(RAPBS/RKAS);
 - 3) kriteria kinerja Sekolah;
 - 4) kriteria fasilitas pendidikan di Sekolah; dan
 - 5) kriteria kerjasama Sekolah dengan pihak lain.
- b. menggalang dana dan sumber daya Pendidikanlainnya dari masyarakat baikperorangan/organisasi/dunia usaha/dunia industrymaupun pemangku kepentingan lainnya melaluupaya kreatif dan inovatif;
- c. mengawasi pelayanan pendidikan di Sekolah sesuaidengan ketentuan peraturan perundang-undangan;dan
- d. menindaklanjuti keluhan, saran, kritik, dan aspirasi dari peserta didik, orangtua/wali, dan masyarakat serta hasil pengamatan Komite Sekolah atas kinerjaSekolah.

Dalam Peraturan Pemerintah nomor 48 tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan disebutkan pada Pasal 2 ayat(1) Pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat. Dan ayat (2) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. penyelenggara atau satuan pendidikan yang didirikan masyarakat;
- b. peserta didik, orang tua atau wali peserta didik; dan
- c. pihak lain selain yang dimaksud dalam huruf a dan huruf b yang mempunyai perhatian dan peranan dalam bidang pendidikan.

Sedangkan dalam Pasal 3 ayat (1) Biaya pendidikan meliputi:

- a. biaya satuan pendidikan;
- b. biaya penyelenggaraan dan/atau pengelolaan pendidikan;dan

c. biaya pribadi peserta didik.

Kemudian ayat (2) Biaya satuan pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terdiri atas:

a. biaya investasi, yang terdiri atas:

1. biaya investasi lahan pendidikan; dan
2. biaya investasi selain lahan pendidikan.

b. biaya operasi, yang terdiri atas:

1. biaya personalia; dan
2. biaya nonpersonalia.

c. bantuan biaya pendidikan; dan

d. beasiswa.

Penyusunan Peraturan Daerah merupakan langkah memberikan perlindungan dan kerangka hukum terhadap upaya mengatasi permasalahan sosial atau mengarahkan perilaku subjek hukum ke arah tujuan tertentu yang telah disepakati dalam sistem perencanaan legislasi.¹¹ Untuk itu dipandang perlu untuk dibuatkan Peraturan Daerah yang dapat dijadikan payung hukum untuk Pemerintah Daerah dalam rangka penyelenggaraan pendidikan pengawasan dan pembinaan pendidikan dasar baik yang diselenggarakan pemerintah maupun oleh masyarakat atau swasta agar dalam menjalankan pendidikan dasar mendapat kepastian hukum dalam pelaksanaannya, sebagaimana Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan

¹¹W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Darsono, 2009, *Legislative Drafting*, Yogyakarta : Penerbit Universitas Atma Jaya.

Penyelenggaraan Pendidikan serta Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan nomor 75 tahun 2016

Secara lengkap diatur dalam peraturan perundang-perundangan, antara lain sebagai berikut:

1. Undang Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Peranan Masyarakat, perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan (Pasal 8) terkait dengan kebesertaan masyarakat menjadi pendidik dan tenaga non kependidikan swasta; b. Hak Pendidik dan Tenaga Kependidikan (Pasal 40 (1):

- a. Penghasilan dan Jaminan Kesejahteraan Sosial yang pantas dan memadai;
- b. Penghargaan sesuai tugas dan prestasi kerja;
- c. Pembinaan karier sesuai dengan tuntutan pengembangan kualitas;
- d. Perlindungan Hukum dalam melaksanakan tugas dan hak atas hasil kekayaan intelektual;
- e. Kesempatan untuk menggunakan sarana, prasarana, dan fasilitas pendidikan untuk menunjang kelancaran pelaksanaan tugas.

Selain hal tersebut di atas, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 juga mengatur tentang Kewajiban Pendidik dan Tenaga Kependidikan, yaitu:

- a. menciptakan suasana pendidikan yang bermakna;
- b. mempunyai Komitmen Secara Profesional untuk meningkatkan mutu pendidikan;

c. memberi teladan dan menjaga nama baik lembaga, profesi, dan kedudukan sesuai dengan kepercayaan yang diberikan kepadanya.

2. Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan.

Pada Pasal 28, 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 di kabupaten/kota yang bersangkutan;
- d. dewan pendidikan di kabupaten/kota yang bersangkutan;
- e. komite sekolah atau nama lain yang sejenis di kabupaten/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.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. Landasan filosofis

Pembangunan nasional yang dilaksanakan selama ini merupakan upaya pembangunan yang berkesinambungan dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, guna mencapai tujuan tersebut, pelaksanaan pembangunan harus senantiasa memperhatikan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan berbagai unsur pembangunan, termasuk di bidang Pendidikan secara berjenjang.

Perlunya upaya perhatian pada sumberdaya manusia penyelenggara pendidikan baik untuk pendidik maupun tenaga kependidikan baik di sektor pendidikan formal maupun nonformal, Secara filosofis, pembentukan Peraturan Daerah tentang pendidikan Dasar di Kota Palangka Raya diperlukan sebagai upaya pengaktualisasian nilai-nilai hak dan kewajiban pemerintah dan masyarakat serta pelaku usaha Kota Palangka Raya, sehingga mampu menyelenggarakan pendidikan dasar sebagai sarana pemersatu masyarakat dan bangsa, persamaan kesempatan, serta pengembangan potensi diri.

Peraturan Daerah ini sesuai dengan visi dan misi Pemerintah Kota Palangka Raya untuk mewujudkan Kota Palangka Raya sebagai kota Pendidikan, menuju masyarakat sejahtera sesuai falsafah *huma betang*, dengan pengarusutamaan misi pembangunan Kota Palangka Raya yaitu mewujudkan Kota Palangka Raya sebagai kota

pendidikan yang berkualitas, berorientasi global dengan kearifan lokal, menuju terwujudnya sumberdaya yang berilmu, beriman dan bertaqwa kepada Tuhan yang Maha Esa, sehat dan terampil.¹²

B. Landasan Sosiologis

Pembentukan peraturan daerah tentang penyelenggaraan pendidikan dasarnya tidak hanya bermakna filosofis, tetapi juga memiliki makna sosiologis. Peraturan daerah ini, ditujukan agar pemerintah dan masyarakat mendapatkan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi menyelenggarakan, melaksanakan dan mengawasi serta membina pelaksanaan pendidikan Dasar serta memperhatikan kearifan lokal dalam batasan yang jelas dan normatif untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia serta untuk mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat Kota Palangka Raya.

Peraturan daerah ini juga disusun, agar dapat meningkatkan akses masyarakat untuk berpartisipasi menyelenggarakan pendidikan dasar yang berkualitas, sehingga dapat meningkatkan pemerataan pelayanan pendidikan, kualitas dan relevansi pendidikan serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan pendidikan khususnya pendidikan dasar. Pendidikan yang berkualitas akan menghasilkan sumber daya manusia yang berpotensi, berdaya saing, mandiri serta mampu berpartisipasi dalam pembangunan daerah.

¹²Lihat di *Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Kota Palangka Raya Tahun 2008-2028*, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kota Palangka Raya, 2008.

C. Landasan Yuridis

Pembentukan Peraturan Daerah tentang Pendidikan dasar berlandaskan pada mandat konstitusi sebagai hukum dasar, baik sebagai hukum dasar dalam kaitan dengan kewenangan pembentukan Peraturan Daerah maupun sebagai hukum dasar dalam kaitan dengan materi muatan Peraturan Daerah. Khusus yang terkait dengan materi muatan Peraturan Daerah, pembentukan Peraturan Daerah tentang pendidikan dasar merujuk pada:

1. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1965 tentang Pembentukan Kotapradja Palangka Raya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 48, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2753),
2. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301);
3. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438);
4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas

- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
6. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4496);
 7. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5105) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5157);
 8. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 32);
 9. Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan nomor 75 tahun 2016 tentang Komite Sekolah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 2117);

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan Dasar di Kota Palangka Raya, bertujuan untuk membentuk manusia yang memiliki Ilmu pengetahuan, kecakapan hidup, keterampilan, sikap dan berkepribadian profesional dan mengembangkan jiwa wirausaha yang mandiri serta kompetensi untuk bekerja dan berkarya dalam bidang tertentu dan/atau melanjutkan pendidikan kejenjang yang lebih tinggi, untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional, sesuai dengan Pasal 14 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota. Salah satu urusan wajib yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah di atas adalah penyelenggaraan pendidikan terutama pendidikan dasar.

Rumusan akademik mengenai pengertian istilah, dan frasa dijelaskan dalam ketentuan umum, sebagai berikut:

1. Daerah adalah Kota Palangka Raya.
2. Pemerintah Daerah adalah Walikota dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.
3. Walikota adalah Walikota Palangka Raya.
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah Kota Palangka Raya.
5. 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.

6. Dinas Pendidikan adalah Dinas Pendidikan Kota Palangka Raya.
7. Pendidikan Dasar adalah jenjang pendidikan pada jalur pendidikan formal yang melandasi jenjang Pendidikan menengah, yang diselenggarakan pada satuan Pendidikan berbentuk Sekolah Dasar dan Madrasah Ibtidaiyah atau bentuk lain yang sederajat serta menjadi satu kesatuan kelanjutan pendidikan pada satuan pendidikan yang berbentuk Sekolah Menengah Pertama dan Madrasah Tsanawiyah, atau bentuk lain yang sederajat

Materi yang akan diatur dalam Peraturan daerah ini adalah tentang :

1. Kewajiban dan Hak Warga Kota, orang Tua, Masyarakat dan Pemerintah Daerah
2. Jenjang dan Jenis Pendidikan
 - a. Pendidikan Dasar
 - b. Pendidikan Agama
3. Wajib Belajar
4. Pengaturan Pendirian, Pengelolaan, Penambahan, Penggabungan, Penutupan, Kurikulum dan Pertanggungjawaban Lembaga Pendidikan
5. Anggaran Pendidikan
6. Pendidik dan Tenaga Kependidikan
7. Peserta Didik
8. Sumber daya pendidikan

9. Pengendalian Mutu
10. Peran serta masyarakat
11. Dewan pendidikan dan Komite Sekolah
12. Evaluasi dan Sertifikasi
13. Pendanaan
14. Pengawasan Pendidikan
15. Pengawas Sekolah
16. Kerjasama Pendidikan⁴.
17. Dalam peraturan ini dimasukkan ketentuan Pidana, yaitu sebagai berikut :
 - a. Setiap orang atau lembaga yang menyelenggarakan pendidikan tanpa izin dari Pemerintah Kota sebagaimana dimaksud pada Pasal 18 ayat (2) dikenakan sanksi berupa pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
 - b. Penanggung jawab Satuan Pendidikan yang telah dilakukan penutupan oleh pemerintah kota Palangka Raya, tapi tetap menyelenggarakan pendidikan sebagaimana dimaksud pada Pasal 22 ayat (2) dikenakan sanksi berupa pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

Selain materi muatan peraturan daerah tersebut, dimuat pula norma dalam hal ketentuan peralihan dan ketentuan penutup.

BAB VI

PENUTUP

Penyelenggaraan pendidikan dasar di Kota Palangka Raya cukup prospektif dan berkembang dengan baik sesuai dengan kebutuhan masyarakat kota Palangka Raya. Pedoman pelaksanaan penyelenggaraan pendidikan dasar di Kota Palangka Raya ini dimaksudkan untuk menjadi acuan Pemerintah Daerah khususnya pengelola penyelenggaraan pendidikan dasar di Kota Palangka Raya maupun bagi Pemerintah Kota Palangka Raya dalam melakukan pengawasan dan pembinaan. Dengan demikian, tujuan dan sasaran pendidikan dasar dapat tercapai secara maksimal.

Dalam pelaksanaan dilapangan, pendidikan dasar dimaksud diharapkan Pemerintah Kota Palangka Raya senantiasa melakukan komunikasi yang terbuka, terus menerus dan saling mendukung serta berkoordinasikan dengan baik sehingga hasil program mampu memberikan perubahan yang berarti dari sisi peningkatan kualitas sumber daya manusia Kota Palangka Raya, dan juga mampu mendorong perbaikan kesejahteraan masyarakat Kota Palangka Raya. Sejalan dengan keinginan Pemerintah untuk meningkatkan kompetensi dan profesionalitas Pendidikan khususnya pendidikan dasar sehingga dapat menghasilkan mutu lulusan yang berdaya saing baik nasional maupun regional, bahkan untuk jangka menengah dan panjang, mampu meraih mutu dengan daya saing internasional, maka menjadi keharusan untuk mengupayakan peningkatan kuantitas dan kualitas pendidikan, khususnya pendidikan dasar dan ini sesuai dengan amanat Undang Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang menjelaskan Peranan Masyarakat: mulai dari perencanaan,

pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan, khususnya pendidikan dasarserta Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan.

Pemerintah Kota Palangka Raya diharapkan mengambil peran yang lebih aktif melalui pemberdayaan sumber-sumber internal melalui APBD sehingga dapat bersinergi dengan program pusat yang dibiayai (dengan) APBN. Sinergi diharapkan berwujud melalui tambahan alokasi anggaran untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pendidikan dasar, disamping itu masyarakat kota Palangka Raya juga dapat mengambil peran yang nyata dan signifikan dalam penyelenggaraan dan peningkatan pendidikan dasar sehingga kualitas sumber daya manusia dan kesejahteraan masyarakat Kota Palangka Raya pun akan meningkat lebih baik.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan :

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301);

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4496);

Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 91, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4864);

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5105) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5157);

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 32);

Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan nomor 75 tahun 2016 tentang Komite Sekolah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 2117);

Buku :

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan ke-11. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2009.

Hardijan Rusli, “*Metode Penelitian Hukum Normatif: Bagaimana?*”, Law Review Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, Volume V No. 3 Tahun 2006.

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

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : Universitas Indonesia, 1984.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2009.

Philipus M. Hajon, *Penelitian Hukum Normatif*, Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga, tanpa Tahun.

Hasil kajian Tim reformasi pendidikan dalam konteks Otonomi daerah (Fasli Jalal, Dedi Supriadi. 2001) dalam tulisan Uhar Suharsaputra, Pendidikan Non Formal.

W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Darsono. 2009. *Legislative Drafting*, Yogyakarta : Penerbit Universitas Atma Jaya.

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Palangka Raya. 2008. *Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Kota Palangka Raya Tahun 2008-2028*. Palangka Raya.

KATA PENGANTAR

Segala puji bagi Allah SWT yang telah memberikan kesehatan, taufiq, qudrat dan iradat-Nya kepada kami (Tim Penyusun), sehingga penyusunan naskah akademik ini dapat kami selesaikan. Selanjutnya kami sampaikan, naskah akademik ini dapat tersusun sedemikian rupa, tidak lepas dari peran serta dan bantuan dari berbagai pihak,

Demikian yang dapat kami sampaikan, dengan mengharap ridho Allah SWT kami berharap semoga naskah akademik ini memenuhi syarat pembuatannya, sehingga dapat bermanfaat dalam penelitian dan pengkajian selanjutnya, yakni pembahasan rancangan peraturan daerah Kota Palangka Raya tentang Pendidikan Dasar.

Sekian dan terima kasih.

Palangka Raya, 5 Mei 2018

Tim Penyusun,

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i	
DAFTAR ISI	ii	
BAB I PENDAHULUAN		
A. Latar Belakang	1	
B. Identifikasi Permasalahan	5	
C. Rumusan Masalah	6	
D. Tujuan dan Kegunaan.....	7	
E. Metode Penelitian.....	8	
F. Sistematika Penulisan	12	
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS		
A. Kajian Teoritis	14	
B. Praktik Empiris	19	
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TERKAIT		21
BAB IV. LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS		
A. Landasan Filosofis	30	
B. Landasan Sosiologis	31	
C. Landasan Yuridis	32	
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH.....		34
BAB VI PENUTUP	37	
DAFTAR PUSTAKA	39	



NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN PERATURAN DAERAH INISIATIF
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KOTA PALANGKA RAYA

TENTANG

PENDIDIKAN DASAR

Tim Penyusun :

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KOTA PALANGKA RAYA
TAHUN 2018