

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan suatu bangsa tidak terlepas dari maju dan mundurnya sebuah pendidikan. Pendidikan memiliki peranan penting dalam meningkatkan kualitas Sumber Daya Manusia di suatu negara. Oleh karena itu negara sangat menjamin dan mewajibkan pendidikan kepada warga negaranya dengan tujuan mendasar yaitu memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Karena hanya dengan pendidikan akan terciptanya Sumber Daya Manusia yang memiliki kepribadian yang luhur, akhlak yang mulia, kecerdasan, serta keterampilan yang diperlukan bagi dirinya dan masyarakat luas.¹

Selain dalam pembukaan Undang Undang Dasar 1945 alinea ke empat, Juga diatur dalam Pasal 31 Ayat (1) Undang Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwasannya setiap warga negara Indonesia berhak mendapatkan pendidikan. Pendidikan merupakan hak asasi bangsa Indonesia sehingga pemerintah wajib menyelenggarakan pendidikan yang layak bagi bangsa Indonesia, bahkan penyelenggaraan pendidikan merupakan urusan pemerintahan konkuren yang wajib. Agar tujuan pendidikan dapat tercapai secara maksimal maka harus ada peningkatan pada kurikulum pendidikan, seperti halnya yang dikemukakan dalam bukunya *Mulyasa* bahwa kurikulum merupakan rancangan pendidikan yang memiliki

¹ Jayanti, 2020, Implementasi Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan (Studi kasus biaya penyelenggaraan Pendidikan di desa benua baru ilir Kecamatan Sangkulirang Kabupaten Kutai Timur), e-Journal Ilmu Pemerintahan, Vol 8, Nomor 1, hlm 42.

kedudukan yang sangat sentral dalam seluruh kegiatan pembelajaran, yang menentukan proses hasil belajar.²

Di Indonesia sendiri ada berbagai macam kurikulum yang pernah di terapkan dalam penyelenggaraan pendidikan yaitu seperti Kurikulum Berbasis Kompetensi (KBK) tahun 2004, Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP) 2006, Kurikulum 2013 (K-13) dan terakhir yang diterapkan saat ini adalah Kurikulum Merdeka. Khususnya Kabupaten Solok saat ini telah menerapkan Kurikulum Merdeka pada tingkat satuan pendidikan.³ Semua kurikulum ini sudah di upayakan untuk menciptakan pendidikan yang lebih baik dan bermutu, namun pada setiap kurikulum masih ditemukan kekurangan dan ketidak efektifan sehingga kurikulum seringkali berganti-ganti, pergantian kurikulum ini tidak lain dimaksudkan untuk memberikan pendidikan yang terbaik pada peserta didik.

Salah satu upaya pengembangan kurikulum pendidikan adalah dengan dimasukkannya muatan lokal, hal ini di dasarkan pada kenyataan bahwasannya Indonesia memiliki beraneka ragam adat istiadat, kesenian, tata cara, tata krama pergaulan, bahasa, dan pola kehidupan yang diwariskan secara turun temurun dari nenek moyang. Hal tersebut tentunya perlu dilestarikan dan dikembangkan, agar bangsa Indonesia tidak kehilangan jati dirinya. Usaha menjaga ciri khas bangsa harus dimulai dari sedini mungkin pada usia pra sekolah yang kemudian di intensifkan secara formal melalui pendidikan di Sekolah Dasar, Menengah hingga perguruan tinggi, dalam kerangka inilah perlunya dikembangkan kurikulum muatan lokal.

Kurikulum pada tingkat satuan pendidikan/program pendidikan berdasarkan Pasal 39 Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Pendidikan yaitu terdiri atas

² Mulyasa, 2007, *Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan*, PT Remaja Rosda Karya, Bandung, hlm 271

³ Alhamduddin, 2014. Sejarah Kurikulum di Indonesia, *Jurnal Nelti*, Vol.1, No 52

Pendidikan agama, pendidikan kewarganegaraan, bahasa, matematika, ilmu pengetahuan alam, ilmu pengetahuan sosial, seni dan budaya, pendidikan jasmani dan olahraga, keterampilan dan muatan lokal. Muatan lokal yang dimaksud harus berdasarkan nilai keagamaan, potensi, keunikan Daerah, budaya, dan kearifan lokal yang bertujuan untuk membentuk pemahaman Peserta didik/Warga Belajar terhadap nilai agama dan kearifan lokal daerah.

Kurikulum muatan lokal yang dimaksud dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2020 tentang penyelenggaraan pendidikan di Kabupaten Solok yaitu pada Pasal 39 C adalah Fiqih, praktek ibadah, pendidikan Al-qur'an dan terjemahan serta Budaya Alam Minangkabau. Mata pelajaran muatan lokal yang diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2020 juga harus diajarkan oleh tenaga pendidik yang memenuhi kualifikasi dan kompetensi yang relevan. Namun pada saat peneliti melakukan Pra Observasi ditemukan fakta bahwa Peraturan Daerah tersebut belum terealisasi dengan baik bahkan masih banyak sekolah-sekolah pada tingkat satuan pendidikan yang belum menerapkan mata pelajaran muatan lokal tersebut, dari pernyataan beberapa orang guru dan Kepala Sekolah di SMP 4 Kecamatan Tigo Lurah mengatakan bahwa belum ada kejelasan terkait kurikulum muatan lokal seperti yang diatur dalam Peraturan Daerah tersebut.

Sekolah pada tingkat satuan Pendidikan mengalami beberapa kendala dalam pelaksanaan Peraturan Daerah tersebut. Mulai dari jam pelajaran yang sudah penuh, bahan ajar yang belum ada, tenaga pendidik yang sesuai dengan kualifikasi dan kompetensi yang relevan bagi mata pelajaran tidak ada, dan juga ketidak beranian sekolah dalam menggalang dana untuk penyelenggaraan Pendidikan pada orang tua peserta didik dan masyarakat. Alasannya banyak opini masyarakat yang menyatakan

bahwa penggalangan dana yang dilakukan adalah sebuah bentuk pungutan liar dan juga kondisi ekonomi masyarakat yang masih tergolong menengah ke bawah.

Pada saat Pra Observasi peneliti juga menemukan data bahwa dana Pendidikan yang diterima oleh sekolah pada tingkat satuan Pendidikan di Kabupaten Solok berasal dari Dana Biaya Operasional Sekolah (BOS), Komite sekolah, yang berasal dari sumbangan wali murid, bantuan Mobiler tidak tetap dan tidak merata dari pemerintah daerah. Dana prioritas hanya berasal dari dana Biaya Operasional Sekolah (BOS). Dana yang diterima oleh sekolah pada tingkat satuan pendidikan di Kabupaten Solok juga belum mencukupi untuk terlaksananya penyelenggaraan pendidikan yang efektif dan efisien. Dana yang ada tidak mencukupi untuk mendanai biaya operasional sekolah, hal ini dikarenakan dan BOS yang diterima besarnya tergantung pada jumlah murid yang ada, sedangkan di Kabupaten Solok terdapat beberapa sekolah yang jumlah muridnya sedikit sehingga dana yang di dapatkan juga sedikit.

Berdasarkan Pasal 31 Ayat (3) Undang Undang Dasar 1945 Amandemen ke 4 dikatakan bahwa “Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional”. Menurut data yang ada anggaran pendidikan setiap tahunnya mengalami kenaikan yang besar. Hal ini diperuntukkan untuk peningkatan kualitas pendidikan menjadi lebih baik.

Peran serta masyarakat dan pemerintah dalam bidang pendidikan memiliki posisi yang sangat penting dan strategis. Peran dan fungsi tersebut diakui secara resmi dalam Pasal 46 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang berbunyi “Pendanaan Pendidikan menjadi tanggung jawab

bersama antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat”. Sebagai Konsekuensi nyata sumber-sumber pemasukan sekolah bisa berasal dari pemerintah, usaha mandiri sekolah, orang tua siswa, dunia usaha dan industri, ataupun sumber dana lain yang berasal dari hibah yang tidak bertentangan dengan undang-undang yang berlaku, yayasan penyelenggara pendidikan atau masyarakat luas.

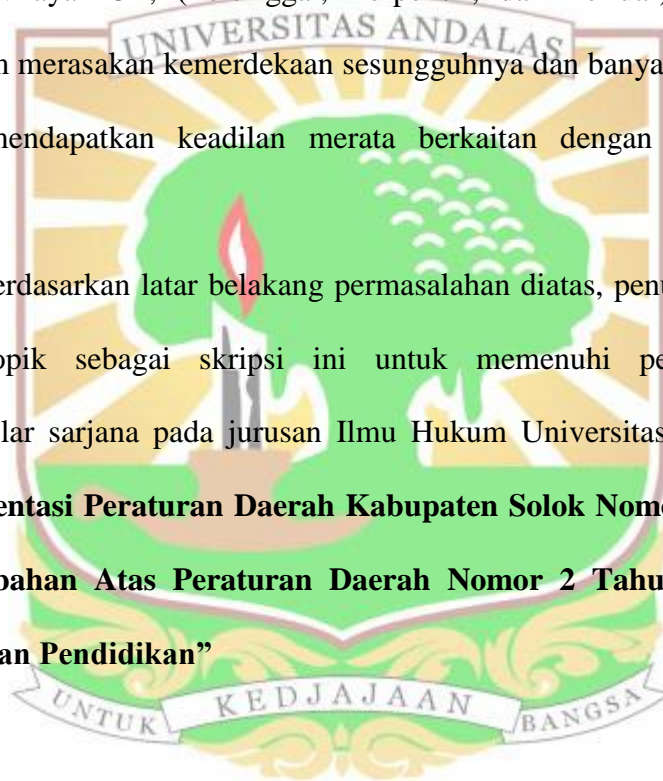
Sekolah negeri maupun swasta tidak dapat terlepas dari dana pendidikan yang bertujuan untuk menunjang kebutuhan operasional sekolah. Mulai dari gaji pendidik dan tenaga kependidikan, pembelian dan perawatan fasilitas belajar dan peralatan sekolah, juga kegiatan pengembangan akademik siswa maupun non akademik seperti ekstrakurikuler yang membutuhkan dana pendidikan. Dana penyelenggaraan pendidikan juga diperlukan untuk mencukupi biaya Pendidikan untuk memberikan kemajuan terhadap sekolah-sekolah tersebut.

Berdasarkan penjabaran diatas, Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Pendidikan itu ada dikarenakan Peraturan Daerah sebelumnya dipandang belum mampu secara utuh menampung kebutuhan dan kondisi khusus yang dimiliki Kabupaten Solok terkait dengan penyelenggaraan pendidikan sehingga perlu dilakukan perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Pendidikan, meliputi pengaturan mengenai Kurikulum muatan lokal pada satuan pendidikan yang mengadopsi dan mengintegrasikan kondisi khas Daerah dan kearifan lokal Daerah, penghapusan ketentuan mengenai satuan pendidikan bertaraf internasional, dan mengenai tanggung jawab masyarakat dan orang tua peserta didik/warga belajar dalam Penyelenggaraan Pendidikan.

Peneliti memilih Kabupaten Solok sebagai lokasi penelitian dikarenakan Kabupaten Solok merupakan Kabupaten terluas Nomor 5 di Sumatera Barat yang

terdiri dari 14 Kecamatan dan 74 Nagari. Memiliki 361 Sekolah Dasar dan 72 Sekolah Menengah Pertama⁴, Peneliti merasa penyelenggaraan pendidikan di Kabupaten Solok masih tertinggal dari kabupaten kota lainnya, baik itu dalam segi akademik dan non akademik. Faktornya mungkin saja berasal dari kurikulum yang masih belum efektif dan efisien diterapkan dan anggaran pendidikan yang belum sepenuhnya mampu mengakomodir kebutuhan sekolah dan warga sekolah, hal ini juga disebabkan karena ada beberapa kecamatan di Kabupaten Solok masih dikategorikan wilayah 3T, (Tertinggal, Terpencil, dan Terluar) sehingga dapat dikatakan belum merasakan kemerdekaan sesungguhnya dan banyak sekolah-sekolah yang belum mendapatkan keadilan merata berkaitan dengan penyelenggaraan pendidikan.

Maka berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, penulis tertarik untuk mengangkat topik sebagai skripsi ini untuk memenuhi persyaratan dalam memperoleh gelar sarjana pada jurusan Ilmu Hukum Universitas Andalas dengan judul **“Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan”**



⁴ Hasil wawancara dengan Bapak Hasment S. Pd, Pengawas sekolah pada tingkat Satuan Pendidikan Kecamatan Tigo Lurah, tanggal 5 September 2023.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas yang menjadi permasalahan dalam penelitian selanjutnya adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kabupaten Solok Provinsi Sumatera Barat?
2. Apa yang menjadi faktor pendukung dan penghambat dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Pendidikan?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian dalam rangka penyusunan skripsi ini mempunyai tujuan yang hendak dicapai, sehingga skripsi ini akan lebih terarah dan dapat mencapai sasarannya, Adapun penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kabupaten Solok Provinsi Sumatera Barat.
2. Untuk Mengetahui faktor pendukung dan penghambat dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kabupaten Solok Provinsi Sumatera Barat.

D. Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan beberapa manfaat, sebagai berikut:

1. Manfaat Teoretis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat membuka cakrawala berpikir sekaligus dapat dijadikan sebagai referensi bagi semua pihak dalam rangka

pengembangan ilmu pengetahuan secara umum dan pengembangan Hukum Tata Negara secara khusus.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Penulis

1. Penulis mengetahui bagaimana tahapan dan proses implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Pendidikan.
2. Penulis dapat mengetahui Faktor Pendukung dan faktor penghambat dalam penerapan kebijakan, khususnya Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Pendidikan.

b. Bagi Masyarakat

1. Masyarakat dapat mengetahui proses pelaksanaan implementasi kebijakan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2020.
2. Masyarakat dapat lebih berpartisipasi dalam upaya menjaga dan menaati Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Pendidikan.

c. Bagi Pemerintah

Diharapkan dari penelitian ini dapat menjadi bahan masukan yang berguna bagi pemerintah dalam membuat dan menyusun Peraturan Daerah.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum empiris. penelitian hukum empiris yaitu penelitian hukum yang memperoleh data dari data primer atau data yang diperoleh langsung dari masyarakat. Penelitian empiris didasarkan pada kenyataan di

lapangan atau melalui observasi langsung. Penelitian hukum empiris atau *socio-legal* (socio legal research) yang merupakan pendekatan dalam meneliti hukum sebagai obyek penelitiannya tidak hanya dipandang sebagai disiplin yang Praskriptif dan terapan belaka, tetapi juga empirical atau kenyataan hukum.⁵ Oleh karena itu, penelitian hukum empiris dimaksudkan untuk mengajak para penelitiannya tidak hanya memikirkan masalah-masalah hukum yang bersifat normatif. Artinya penelitian ini menjelaskan dan mengamati secara langsung mengenai Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 1 Tahun 2020 perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 2 Tahun 2019 tentang penyelenggaraan Pendidikan

2. Jenis data dan Sumber data

Pada umumnya terdapat 2 jenis data yang digunakan untuk melakukan penelitian yaitu data primer (Data yang diperoleh secara langsung dari sumbernya) dan data sekunder (data yang diperoleh secara tidak langsung dari sumbernya).

1. Jenis Data

Pada umumnya terdapat 2 jenis data yang digunakan untuk melakukan penelitian yaitu data primer (data yang diperoleh secara langsung dari sumbernya) dan data sekunder (data yang diperoleh secara tidak langsung dari sumbernya).⁶

a) Data Primer

Data primer adalah data yang di dapat langsung dari objek penelitian lapangan dengan melakukan observasi dan wawancara ditempat penelitian diadakan yaitu Sekola pada tingkat satuan Pendidikan di Kabupaten Solok dan juga Dinas Pendidikan Kabupaten Solok.

⁵ Lexy J. Moleong, 2009, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, hlm 26

⁶ Amirudin & H.Zainal Asikin, 2006, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT.Raja Grafindo, Jakarta, hlm 167.

b) Data Sekunder

Data sekunder antara lain, mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil penelitian yang bewujud laporan dan sebagainya.⁷

c) Bahan Hukum Primer

Bahan-bahan hukum yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah
3. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional
4. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2019 Penyelenggaraan Pendidikan
5. Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kabupaten Solok

d) Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum sekunder merupakan bahan yang memberi penjelasan mengenai bahan hukum primer berupa tulisan-tulisan yang terkait hasil penelitian dan berbagai kepustakaan di bidang hukum, seperti buku-buku, jurnal, hasil-hasil penelitian, makalah-makalah serta karya ilmiah lainnya, yurisprudensi, atau pendapat pakar hukum yang berkaitan dengan penelitian ini. Penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, ensiklopedia, jurnal, surat kabar, dan sebagainya.

⁷ Zainudin Ali, M, A, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm 8

e) Bahan Hukum Tersier

Yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Di dalam penelitian ini, penulis menggunakan Kamus Besar Bahasa Indonesia untuk mencari istilah-istilah guna menjelaskan hal-hal yang tercantum dalam bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

2. Sumber Data

1. Penelitian Lapangan (*Field research*)

Data lapangan (data primer) yang diperlukan sebagai penunjang, diperoleh melalui informasi dan pendapat-pendapat dari responden yang ditentukan.⁸

2. Penelitian Kepustakaan (*library research*)

Metode pengumpulan bahan (data sekunder) dilakukan dengan penelitian kepustakaan, studi ini dilakukan dengan jalan meneliti dokumen-dokumen yang ada, yaitu dengan mengumpulkan data dan informasi baik berupa buku, karangan ilmiah, peraturan perundang-undangan, dan bahan tertulis lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini, yaitu dengan mencari, mempelajari, dan mencatat serta menginformasikan hal-hal yang berkaitan dengan objek penelitian.⁹

3. Teknik Pengumpulan Data

a. Studi Dokumen

Studi dokumen merupakan langkah awal dari setiap penelitian hukum, karena penelitian hukum selalu bertolak belakang dari Pramis normatif. Studi dokumen bagi penelitian hukum meliputi studi bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan tersier. Metode pengumpulan data yang dilakukan melalui dokumen-dokumen yang ada serta juga melalui data tertulis,

⁸ Zainuddin Ali, M, A, *Op Cit*, hlm 107

⁹ Nursapia harahap, 2014, Penelitian Kepustakaan, Journal Iqra, Vol 8, No 1, hlm 68

dalam hal ini dilakukan dengan guna memperoleh literatur-literatur yang berhubungan dan berkaitan dengan judul dan permasalahan yang dirumuskan.

b. Wawancara

Wawancara merupakan cara yang digunakan untuk memperoleh keterangan secara lisan guna mencapai tujuan tertentu, dan tujuan ini dapat bermacam-macam. Dalam hal penelitian hukum untuk mengumpulkan keterangan serta pendapat. Untuk mendapatkan primer dengan menggunakan pedoman pertanyaan dengan pihak-pihak terkait sebagai pegangan dalam wawancara.¹⁰

Pengumpulan data dengan cara tanya jawab dengan para responden menggunakan pedoman pertanyaan dengan pihak-pihak Dinas Pendidikan, dan Kepala Sekolah pada Tingkat Satuan Pendidikan dan pihak terkait lainnya secara semi terstruktur, disamping penulis menyusun pertanyaan penulis juga mengembangkan pertanyaan-pertanyaan lain yang berhubungan dengan masalah yang telah penulis rumuskan.

Dalam menentukan responden penelitian, peneliti menggunakan Teknik non random sampling, yakni peneliti telah menentukan sendiri sampel dalam penelitiannya, sampel yang digunakan adalah sekolah pada tingkat Satuan Pendidikan di Kabupaten Solok, Peneliti mengambil 4 Kecamatan yang ada di Kabupaten Solok, dengan perbandingan 2 kecamatan berada dekat dengan pusat pemerintahan dan 2 kecamatan berikutnya jauh dari pusat pemerintahan, Kecamatan tersebut adalah Kecamatan Tigo Lurah, Kecamatan Payuang Sekaki, Kecamatan Kubung, Kecamatan Gunung Talang, dengan Subjek yaitu Kepala Sekolah SDN 04 Simanau, SDN 08 Kapujan, SDN 15 Panariak, SDN 01 Sirukam, SDN 01 Talang,

¹⁰ Syafrida Hafni Sahir, 2022, *Metodologi Penelitian*, KBM Indonesia, Yogyakarta, hlm 28

SDN 01 Selayo, SDN 20 Selayo, SMPN 1 Tigo Lurah, SMPN 4 Tigo Lurah, SMP 1 Payung Sekaki, SMP 1 Kubung, SMP 2 Kubung, SMP 1 Talang, SMPN 3 Talang.

4. Pengolahan data dan Analisis Data

1. Pengolahan Data

Pengolahan data adalah kegiatan merapikan data hasil pengumpulan data di lapangan sehingga siap dipakai untuk di analisis. Dalam penelitian ini setelah data yang diperlukan diperoleh, maka penulis melakukan pengolahan terhadap data tersebut. Dengan cara editing yaitu dengan meneliti kembali terhadap catatan-catatan, berkas-berkas, informasi dikumpulkan agar dapat meningkatkan mutu kendala dari data yang hendak di analisis. Selanjutnya penulis akan merangkum hasil wawancara dengan para responden dengan cara menggolongkan kedalam kategori yang ditetapkan.

2. Analisis Data

Setelah memperoleh data-data yang diperlukan maka peneliti akan melakukan analisis secara kualitatif, yakni dengan menggunakan kalimat-kalimat yang berasal dari pandangan para pakar, peraturan perundang-undangan dan juga termasuk data yang peneliti peroleh di lapangan dengan gambaran secara detail mengenai permasalahan tersebut, sehingga memperlihatkan sifat penelitian yang deskriptif.¹¹

¹¹ Kornelius Benuf, 2020, Metodologi Penelitian Hukum Sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer, Jurnal Gema Keadilan, Vol 7, hlm 30.