

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia berdasarkan pada Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah Negara Hukum. Sebuah negara hukum atau *rechstaat*, harus memenuhi unsur-unsur dari sebuah negara hukum. Unsur negara hukum tersebut yaitu perlindungan hak-hak manusia, pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan, dan peradilan administrasi dalam perselisihan.¹ Dengan demikian pelaksanaan dan penyelenggaraan negara sepenuhnya dilakukan berdasarkan atas ketentuan hukum yang berlaku.

Negara Indonesia adalah negara hukum kesejahteraan (*welfare state*) yang bercita-cita mencerdaskan kehidupan bangsanya. Kecerdasan hanya akan tercapai melalui pendidikan. Pendidikan dilaksanakan secara berjenjang. Program-program pemerintah dalam pendidikan salah satunya adalah Program Wajib Belajar 12 Tahun, dimana Penjelasan mengenai wajib belajar 12 tahun yang berlaku di Indonesia, tercantum dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 17 Ayat (2), dan Pasal 18 Ayat (3). Anak-anak bangsa diminta dan didorong untuk dapat tetap bersekolah dalam keadaan apapun. Hal ini sesuai dengan tujuan Negara Indonesia yang tertulis pada Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 : "...dan untuk Mencerdaskan kehidupan bangsa..". Sehingga dapat dikatakan bahwa pendidikan adalah hal yang *Urgent* bagi Indonesia.

¹ Miriam Budiarto, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 2003, hlm. 57-58

Berdasarkan Pasal 31 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditegaskan bahwa setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan. Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional, Salah satu jenis pendidikan yang terdapat dalamnya ialah pendidikan non formal, yang merupakan jalur pendidikan diluar pendidikan formal yang dapat dilaksanakan secara terstruktur dan berjenjang, yang meliputi pendidikan anak usia dini atau bentuk lain yang sederajat. Pendidikan Anak Usia Dini sendiri berdasarkan Pasal 1 Angka 14 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional 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.

Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) juga termasuk jenis pendidikan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan. Dimana berdasarkan Pasal 1 Angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 menyebutkan bahwa 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. Disini dapat dilihat bahwa penyelenggaraan pendidikan di Indonesia baik dari jenjang terendah hingga jenjang yang lebih lanjut tidak hanya dilaksanakan oleh Pemerintah pusat saja melainkan juga diselenggarakan secara seksama oleh Pemerintah Daerah sebagai kewenangan otonominya.

Pendirian dan standar nasional pendidikan anak usia dini telah diatur dalam Peraturan Menteri Pendidikan Dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 137 Tahun 2014 Tentang Standar Nasional Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) dan Peraturan Menteri Pendidikan Dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2013 Tentang Pendirian Satuan Pendidikan Non Formal yang menjelaskan mengenai izin, tata cara serta pengawasan PAUD. Dimana PAUD bukan lagi pendidikan alternatif, mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Standar Pelayanan Minimal, menyebutkan Pemerintah Daerah wajib menjalankan pendidikan dasar PAUD dan Pendidikan Kesetaraan sebagai layanan dasar yang harus dirasakan masyarakat.²

Pada wilayah Kabupaten Kerinci, Bupati Kerinci sendiri telah mengeluarkan Peraturan Bupati mengenai pelaksanaan PAUD yaitu Peraturan Bupati Kerinci Nomor 30 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini. Dimana berdasarkan BAB XV Pengawasan dan Pembinaan pada Pasal 27 Ayat (1) Ayat (5) dan Pasal 27 Peraturan Bupati Kerinci Nomor 30 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan PAUD disebutkan bahwa :

Pasal 27

- 1) Pengawasan penyelenggaraan TK dilakukan oleh pengawas TK.
- 2) Pengawas penyelenggaraan pendidikan Raudhatul Atfal atau yang sejenis dilakukan oleh PPAI.
- 3) Pengawas penyelenggaraan PAUD Non Formal dilakukan oleh penilik PNFI.
- 4) Pengawas TK, PPAI dan Penilik PNFI dalam melaksanakan pengawasannya dapat melakukan koordinasi.
- 5) Hasil Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) , ayat (2), ayat (3) menjadi bahan pembinaan evaluasi serta dilaporkan Kepada Dinas Pendidikan Kabupaten Kerinci.

² Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, *PAUD dan DIKMAS, Layanan Yang Wajib Disediakan Pemerintah*, <https://www.kemdikbud.go.id/main/blog/2018/03/paud-dan-dikmas-layanan-wajib-yang-harus-disediakan-pemerintah>, diakses pada tanggal 10 April 2020, Pukul 07.58

Pasal 28

Pembinaan atas penyelenggaraan PAUD dilakukan oleh Dinas dan dapat berkoordinasi dengan Perangkat Daerah yang terkait.

Berdasarkan hal tersebut diatas, dapat dilihat bahwa pengawasan yang dilakukan terhadap PAUD dilakukan berdasarkan masing-masing bidang dalam kategori PAUD. Dimana dalam hal pengawasan ini akan selalu dikoordinasikan dengan perangkat daerah yang bersangkutan.

Menjamurnya tempat PAUD dapat dikatakan sebagai salah satu akibat dari semakin maju dan berkembangnya Ilmu Pengetahuan dan Teknologi serta Globalisasi yang membuat pola hidup Masyarakat lambat laun berubah pesat. Dapat dilihat dengan semakin banyaknya wanita yang beralih profesi dari hanya seorang ibu rumah tangga menjadi seorang wanita karir. Dengan begitu perhatian yang seharusnya didapatkan oleh anak dari kedua orang tuanya semakin berkurang sehingga dibutuhkanlah tempat asuh sekaligus tempat pengeyaman pendidikan di usia dini agar anak tersebut mendapatkan pengasuhan yang lebih baik. Selain itu, adanya pola dan gaya hidup masyarakat yang memiliki kesadaran akan pentingnya pendidikan sejak usia dini juga menjadi alasan dibutuhkannya PAUD.

Pendirian suatu PAUD tak luput dari pengawasan yang memang seharusnya pemerintah jalankan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dimulai dari penempatan lokasi PAUD yang disesuaikan dengan kebutuhan pendidikan, kelengkapan fasilitas PAUD yang memadai, tenaga pengajar yang terampil, juga segala hal tentang pembiayaan dan sumber dana haruslah diawasi langsung oleh pemerintah daerah yang bersangkutan. Karena pengawasan oleh pemerintah baik pusat maupun daerah akan menjadi faktor penting dalam penyelenggaraan PAUD itu kedepannya.

Berkaitan dengan hal ini, berdasarkan sumber yang penulis dapatkan bahwa pengawasan terhadap Pendidikan Anak Usia Dini yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kerinci yang dalam hal ini dilakukan oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Kerinci dapat dikatakan belum maksimal. Berdasarkan informasi yang penulis dapatkan bahwa pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan hanya dilakukan pada saat Bantuan Operasional Pendidikan (BOP) diturunkan.

Hal selanjutnya adalah berkaitan dengan Guru/Pendidik di beberapa PAUD yang ada di Kabupaten Kerinci. Dimana masih terdapat beberapa Guru/Pendidik yang belum memenuhi kualifikasi sebagaimana yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Terhadap hal ini seharusnya sudah dilakukan pengawasan yang ketat karena menyangkut pendidikan yang akan diterima oleh anak didik nantinya. Berdasarkan penjelasan tersebut maka dapat diartikan bahwa penyelenggaraan PAUD tersebut belum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan hal tersebut, dapat dilihat pengawasan dari Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan PAUD disetiap daerah sangatlah dibutuhkan. Berhasilnya pelaksanaan suatu PAUD merupakan wewenang dan tanggung jawab yang harus diemban oleh Pemerintah Daerah.

Berdasarkan fakta yang diterangkan diatas, maka penulis tertarik untuk meneliti permasalahan tersebut dengan mengangkat judul “PENGAWASAN TERHADAP PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN ANAK USIA DINI OLEH PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN KERINCI”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang penulis kemukakan diatas ada beberapa permasalahan menarik perhatian penulis untuk mencari jawabannya. Permasalahan-permasalahan tersebut antara lain :

1. Bagaimana pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kerinci dalam penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini di Kabupaten Kerinci?
2. Bagaimana tindak lanjut dari pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kerinci terhadap penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini di Kabupaten Kerinci?

C. Tujuan Penelitian

Penulis berupaya mencari tahu tentang hal-hal yang telah dirumuskan pada rumusan masalah yang dituangkan dalam tujuan penelitian, yaitu:

1. Mengetahui bentuk dan cara pengawasan terhadap penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kerinci.
2. Mengetahui tindak lanjut dari pengawasan yang telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kerinci terhadap Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini.

D. Manfaat Penelitian

Sebagaimana tujuan penelitian yang telah dituangkan di atas, maka diharapkan penelitian ini dapat memiliki manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis, yaitu diharapkan mampu membantu dari segi pemahaman ilmu hukum yang terkhusus kepada ilmu administrasi negara sehubungan dengan pengawasan, izin serta kewenangan pemerintah daerah dan juga diharapkan dapat dipergunakan untuk dipakai sebagai pedoman dan acuan dalam memahami pengawasan oleh pemerintah dalam penyelenggaraan PAUD sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Manfaat Praktis, yaitu diharapkan dapat menjadi sumber informasi dan untuk menambah wawasan ilmu pengetahuan baik bagi penulis sendiri atau bahkan pembaca lainnya, serta dapat dipergunakan sebagai sumber kepustakaan dan sumber data lainnya untuk berbagai pihak.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah yuridis sosiologis yang dapat disebut sebagai penelitian lapangan dengan mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta bagaimana kenyataannya di dalam masyarakat.³ Dengan arti lain bahwa suatu penelitian yang dilakukan pada keadaan nyata yang terjadi dalam masyarakat yang dapat diketahui dan ditemukan fakta-fakta dan data yang dibutuhkan, dimana setelah data terkumpul maka dapat ditujukan pada identifikasi masalah yang pada akhirnya merujuk pada penyelesaian masalah.⁴

Penelitian ini merupakan penelitian empiris, karena penulis ingin mengetahui bagaimana pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kerinci terkait penyelenggaraan PAUD pada anak usia dini di Kabupaten Kerinci. Karena

³ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Prektek*, Jakarta: Rineka Cipta, 2002, hlm. 126.

⁴ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Jakarta: Sinar Grafika, 2002, hlm.15.

dalam penelitian ini penulis memerlukan data yang harus diperoleh secara langsung ke Dinas Pendidikan Kabupaten Kerinci dan beberapa sampel PAUD di Kabupaten Kerinci.

2. Tipe Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif⁵ yaitu penelitian yang memberikan data mengenai pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kerinci dalam penyelenggaraan PAUD sesuai Peraturan Bupati yang berlaku di Kabupaten Kerinci, sehingga dapat mengungkapkan serta menggambarkan hasil dari penelitian yang ada secara menyeluruh, lengkap dan jelas serta sistematis.

3. Jenis dan Sumber Data

Pada penelitian ini digunakan 2 jenis sumber yaitu sumber data primer dan sumber data sekunder, dengan penjabaran sebagai berikut :

a. Data Primer

Data primer adalah data dalam bentuk keterangan atau fakta terkait yang diperoleh langsung dari objek penelitian dengan melakukan wawancara mendalam (*indepth interview*) ke Dinas Pendidikan Kabupaten Kerinci, serta beberapa sampel PAUD yang berada di Kabupaten Kerinci.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang didapatkan bersumber dari dokumen-dokumen di Dinas Pendidikan serta buku-buku dan literatur lainnya atau peraturan perundang-undangan sehubungan dengan permasalahan yang akan diteliti yang terdiri atas :

⁵ Vishal Aji Armansyah, "Deskriptif Adalah", <https://rumus.co.id/deskriptif-adalah/>, diakses pada tanggal 13 April 2020, Pukul 09.10 WIB.

- 1) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang berlaku dan mengikat yang terdiri atas peraturan perundang-undangan serta ketentuan-ketentuan yang berlaku , antara lain :
- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional;
 - c) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
 - d) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
 - e) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
 - f) Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan;
 - g) Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Standar Pelayanan Minimal;
 - h) Peraturan Menteri Pendidikan Dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2007 Tentang Standar Pengawas Sekolah/ Madrasah;
 - i) Peraturan Menteri Pendidikan Dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2013 Tentang Pendirian Satuan Pendidikan Non Formal;



- j) Peraturan Menteri Pendidikan Dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 137 Tahun 2014 Tentang Standar Nasional Pendidikan Anak Usia Dini;
- k) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 14 Tahun 2010 Tentang Jabatan Fungsional Penilik dan Angka Kreditnya;
- l) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 21 Tahun 2010 Tentang Jabatan Fungsional Pengawas Sekolah dan Angka Kreditnya;
- m) Peraturan Bupati Kerinci Nomor 30 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini;
- n) Peraturan Bupati Kerinci Nomor 36 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, Serta Tata Kerja Dinas Pendidikan;
- o) Peraturan Bupati Kerinci Nomor 28 Tahun 2020 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, Serta Tata Kerja Dinas Pendidikan.



- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang dapat digunakan untuk menganalisa dan memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer seperti karya tulis hukum dari berbagai kalangan ilmu hukum berupa buku, jurnal hukum, skripsi, majalah hukum ataupun majalah lainnya, surat kabar, serta artikel yang termuat dalam media cetak dan elektronik.

- 3) Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum yang mampu memberikan penjelasan lebih lanjut ataupun petunjuk terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus dan ensiklopedia.

4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam hal ini, penulis berupaya untuk mendapatkan data-data yang dibutuhkan dalam melakukan penelitian dengan cara sebagai berikut:

- a. Wawancara Mendalam (*indepth interview*)

Wawancara mendalam secara umum merupakan proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab langsung secara tatap muka antara peneliti sebagai pewawancara dengan informan atau narasumber, dengan atau tanpa pedoman wawancara, yang diharapkan dapat memberikan informasi mengenai objek yang diteliti, sehingga peneliti mendapatkan data yang benar-benar ada kaitannya dengan objek penelitian.⁶

Menurut Sutrisno Hadi, metode interview adalah metode untuk mengumpulkan data dengan jalan tanya jawab sepihak yang dikerjakan secara sistematis dan berlandaskan pada penyelidikan, pada umumnya dua orang atau lebih hadir secara fisik dalam proses tanya jawab.⁷

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan teknik wawancara mendalam dengan jenis wawancara tidak berstruktur, tidak berstandar, informal, atau berfokus. Dimana wawancara akan dimulai dengan pertanyaan umum dalam area yang luas pada penelitian. Wawancara ini akan diikuti dengan suatu kata kunci, agenda atau daftar topik yang akan dicakup dalam wawancara.⁸

⁶ Devania, Annesa, "Wawancara Mendalam (*indept Interview*)" <http://www.ut.ac.id/html/teknikwawancara.htm>, diakses tanggal 12 Maret 2021, Pukul 10.32 WIB

⁷ Sutrisno Hadi, *Metodologi Research Jilid II*, Yogyakarta : Andi Offset, 1989, hal. 193.

⁸ Imami Nur Rachmawati, *Pengumpulan Data Dalam Penelitian Kualitatif : Wawancara*, Jurnal Keperawatan Indonesia, Volume II, No. 1, Maret 2007, hlm. 36

Wawancara digunakan sebagai teknik pengumpulan data oleh Penulis dengan mewawancarai pihak terkait dalam pengawasan Pemerintah Daerah Kabupaten Kerinci terhadap penyelenggaraan PAUD, yang dalam hal ini wawancara dilakukan kepada Dinas Pendidikan Kabupaten Kerinci dan beberapa sampel PAUD di Kabupaten Kerinci, meliputi :

- 1) Taman Kanak-Kanak “Al-Jannah” Desa Koto Periang, Kecamatan Kayu Aro;
- 2) Taman Kanak-Kanak “Pandu Setia” Desa Kersik Tuo, Kecamatan Kayu Aro
- 3) Pendidikan Anak Usia Dini (KB) “BUNDA” Desa Lindung Jaya, Kecamatan Kayu Aro;
- 4) Pendidikan Anak Usia Dini (KB) “Kasih Bunda” Desa Koto Lanang, Kecamatan Depati VII;
- 5) Pendidikan Anak Usia Dini (KB) “Cinta Bunda” Desa Pendung Talang Genting, Kecamatan Danau Kerinci.

b. Studi pustaka

Studi pustaka dilakukan untuk mengumpulkan data sekunder dengan mencari, menganalisis serta mempelajari bahan-bahan kepustakaan yang terutama berkaitan dengan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah daerah terhadap PAUD , serta peraturan perundang-undangan dan ketentuan terkait lainnya yang sesuai dengan materi dan objek penulisan.

5. Metode Pengumpulan Data

Penulis dalam penelitian ini akan menggunakan metode sebagai berikut:

a. Pengolahan Data

Pengolahan data dirancang dengan sistematis dan terurut melalui proses *editing* dengan merapikan data-data yang telah diperoleh dan memilih data yang dianggap sesuai dengan keperluan dan tujuan penelitian, sehingga mendapatkan suatu kesimpulan akhir yang nantinya dapat dipertanggungjawabkan sesuai kenyataan yang ada.

b. Analisis Data

Setelah data primer dan data sekunder didapatkan maka kemudian dilakukan analisis data yang didapatkan dengan menjelaskan kenyataan-kenyataan berupa kalimat terhadap data yang diperoleh dari hasil penelitian yang telah dilakukan, penulis menggunakan metode analisis kualitatif yaitu dengan menguraikan data yang terkumpul dengan tidak menggunakan angka-angka tapi berdasarkan pada peraturan perundang-undangan, pandangan para ahli, dan pendapat penulis sendiri.

6. Teknik Penelitian

Penelitian ini akan dilakukan dengan dua tahapan, yaitu sebagai berikut :

a. Penelitian Kepustakaan

Pelaksanaan penelitian ini dilakukan dengan tujuan mencari serta mengkaji bahan-bahan hukum serta bahan lainnya yang terkait dengan obyek penelitian.

b. Penelitian Lapangan

Penelitian ini ditujukan guna mendukung analisis terhadap data sekunder/kepuustakaan dengan mengungkapkan informasi penting yang ditemui di lapangan serta mencari tanggapan sekaligus saran terkait permasalahan yang akan diteliti dalam proposal ini, yaitu Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini Oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kerinci.