

**IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 02 TAHUN 2016
TENTANG PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN DI MAKASSAR,
SULAWESI SELATAN**

(Studi Kasus Kurikulum Muatan Lokal, Pendidik dan Tenaga Kependidikan, dan
Anggaran Pendidikan di SMA/SMK)

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh
Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta**

Oleh:

Siti Namira Agusdianti Siara

No. Mahasiswa: 14410152

**PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2019**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 02 TAHUN 2016 TENTANG
PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN DI KOTA MAKASSAR, SULAWESI
SELATAN

(Studi Kasus Kurikulum Muatan Lokal, Pendidik dan Tenaga Kependidikan,
Anggaran Pendidikan di SMA/SMK)

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk Diajukan
ke Depan Tim Penguji dalam ujian Tugas Akhir/Pendadaran
pada Tanggal 2 Januari 2019

Yogyakarta, 2 Januari 2019

Dosen Pembimbing,

الجامعة الإسلامية
الاستاذة الأستاذة



Sri Hastuti Puspitasari, S.H.,M.H

NIK. 954100101

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 02 TAHUN 2016 TENTANG
PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN DI KOTA MAKASSAR, SULA WESI
SELATAN

(Studi Kasus Kurikulum Muatan Lokal, Pendidik dan Tenaga Kependidikan,
Anggaran Pendidikan di SMA/SMK)

Telah dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam Ujian Tugas
Akhir/Pendadaran
pada Tanggal 21 Februari 2019 dan Dinyatakan LULUS
Yogyakarta, 21 Februari 2019

Tim Penguji

1. Ketua : Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H.
2. Anggota : Dr. Idul Rishan, S.H., LL.M.
3. Anggota : Dr. Drs. H. Muntoha, S.H., M.Ag.

Tanda Tangan

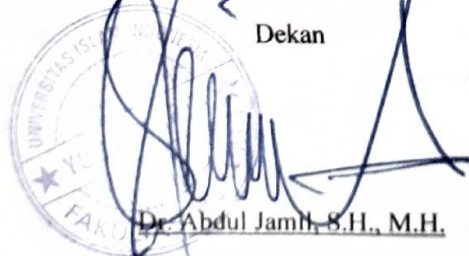


Mengetahui :

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Fakultas Hukum

Dekan



Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H.

NIK. 904100102

iii

SURAT PERNYATAAN
ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR
MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA



Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Siti Namira Agusdianti Siara

No. Mahasiswa : 14410152

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul :

IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 02 TAHUN 2016 TENTANG PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN DI KOTA MAKASSAR, SULAWESI SELATAN (Studi Kasus Kurikulum Muatan Lokal, Pendidik dan Tenaga Kependidikan, dan Anggaran Pendidikan di SMA/SMK).

Karya ilmiah ini telah saya ajukan kepada Tim Penguji dalam ujian Pendarasan yang diselenggarakan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sehubungan dengan hal tersebut, saya menyatakan :

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk pada kaidah, etika, dan norma-norma sebuah penulisan karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini benar-benar asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dikategorikan sebagai melakukan perbuatan penjiplakan karya ilmiah (plagiat).
3. Meskipun secara prinsip hak milik karya tulis ini ada pada saya, namun demi kepentingan akademik dan pengembangannya saya memberikan wewenang kepada perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakannya sebagaimana mestinya.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama butir 1 dan 2) saya sanggup menerima sanksi administratif ataupun sanksi pidana jika saya melakukan pelanggaran atas pernyataan tersebut, saya juga akan bersikap kooperatif apabila pelanggaran ini terjadi dan melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya, serta melakukan penandatanganan berita acara tentang hak dan kewajiban saya di depan Majelis atau Tim Fakultas Hukum UII yang ditunjuk oleh fakultas, apabila ada tanda-tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya tulis ilmiah saya ini. Demikian surat ini saya buat dengan sebenar-benarnya dalam kondisi sehat jasmani maupun rohani, serta dengan sadar tanpa ada tekanan dari pihak manapun.



Yogyakarta, 2 Januari 2019

Yang membuat pernyataan



6000
ENAM RIBURUPIAH



Agusdianti Siara

NIM. 14410152

CURRICULUM VITAE (CV)

1. Nama Lengkap : Siti Namira Agusdianti Siara
2. Tempat Lahir : Makassar
3. Tanggal Lahir : 31 Agustus 1996
4. Jenis Kelamin : Perempuan
5. Golongan Darah : O
6. Alamat Terakhir : Jalan Taman Siswa, Gang Permadi Nomor 1552
Nyutran MG II, Wirogunan, Mergangsan, Yogyakarta.
7. Alamat Asal :
8. Identitas Orang Tua
 - a. Nama Ayah : Syamsul Arief Siara, S.E., M.M.
Pekerjaan Ayah : Wiraswasta
 - b. Nama Ibu : Hj. Ida Wahyuni B, S.E.
Pekerjaan Ibu : Ibu Rumah Tangga
9. Alamat Orang Tua :
10. Riwayat Pendidikan
 - a. SD : SD Negeri Sudirman I Makassar
 - b. SMP : SMP Ummul Mukminin Makassar
 - c. SMA : SMA Ummul Mukminin Makassar
 - d. PT : Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
11. Organisasi : 1. Ikatan Pelajar Muhammadiyah SMA Ummul
Mukminin Makassar
2. Himpunan Mahasiswa Islam Komisariat Fakultas
Hukum UII
3. Dewan Perwakilan Mahasiswa Fakultas Hukum UII
12. Hobby : Membaca

MOTTO

Karena sesungguhnya bersama kesulitan itu ada kemudahan.

(Q.S. Al-Insyiroh : 5)

Allah tidak membebani seseorang melainkan sesuai dengan kesanggupannya.

(Q.S. Al-Baqarah : 286)

Laa haula wa La Quwata illa billah

Ya Allah tiada kekuatan (daya dan upaya) melainkan pertolongan dari Mu.



PERSEMBAHAN

Skripsi ini penulis persembahkan kepada :

Mama dan Papa ku tercinta yang selalu memberikan doa dan restu serta semangat, dukungan, nasehat dan motivasi yang tiada hentinya kepada penulis selama ini.

Kakakku dan Kedua adikku tersayang yang selalu mendukung, memotivasi dan menyemangati penulis selama ini.

Keluarga-keluargaku yang selalu menyemangati dan memotivasi penulis selama ini.

Semua teman-temanku tersayang yang telah menjadi teman yang baik, yang selalu menemani, membantu dan memberikan semangat kepada penulis selama ini.

Kampusku tercinta Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Para pembaca.



KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Alhamdulillah Puji syukur kehadiran Allah SWT yang telah memberikan nikmat, rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan judul : “IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 02 TAHUN 2016 TENTANG PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN DI MAKASSAR, SULAWESI SELATAN (Studi Kasus Kurikulum Muatan Lokal, Pendidik dan Tenaga Kependidikan, dan Anggaran Pendidikan di SMA/SMK)”.

Penulisan skripsi ini merupakan kewajiban dan tanggung jawab yang harus penulis jalankan sebagai mahasiswa dalam rangka memenuhi salah satu persyaratan tugas akhir guna meraih gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Beberapa hambatan dan masalah yang penulis hadapi pada saat penulisan skripsi ini, namun masalah dan hambatan tersebut dapat penulis hadapi dengan bantuan dan dorongan dari pihak-pihak yang telah memberikan semangat yang begitu besar dalam proses penyelesaian skripsi ini.

Dalam menyelesaikan penyusunan skripsi ini, penulis menyadari bahwa semua itu tidak lepas dari bantuan , bimbingan, dorongan dan semangat dari berbagai pihak. Oleh karena itu perkenankanlah penulis mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Allah S.W.T karena berkat rahmat dan hidayah-Nya penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini dengan lancar.
2. Yang terhormat, Bapak Fathul Wahid S.T., M.Sc., Ph.D., selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
3. Yang terhormat, Bapak Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, terimakasih atas fasilitas dan kemudahan

yang diberikan kepada penulis selama menempuh studi di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

4. Yang terhormat, Ibu Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing Skripsi serta Dosen Pembimbing Akademik yang telah membimbing penulis dengan sabar serta banyak meluangkan waktunya dan memberikan saran, masukan, ilmu, pembelajaran sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dan membimbing selama masa perkuliahan.
5. Yang terhormat, seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia atas segala ilmu dan pengalaman yang diberikan kepada penulis.
6. Yang terhormat, seluruh Staf Akademik dan Karyawan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia atas arahan dan bantuan yang diberikan kepada penulis.
7. Orang tua ku tercinta, Syamsul Arief dan Ida Wahyuni terimakasih telah memebbsarkan dan mendidik sampai saat ini serta memberikan kasih sayang, semangat, nasehat, dukungan, restu dan doa yang tiada henti kepada Allah SWT sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.
8. Kakakku tersayang Imam Ashaari dan kedua adikku tersayang Gilang Fitrawan dan Nikma Medina serta keluarga ku semuanya terima kasih atas segala doa, dukungan dan semangat yang diberikan kepada penulis.
9. Sahabat-sahabatku tercinta, Andi Sabriani, Febrina Suci, Hanida Gayuh, Cindy Rahmadani, Septiana Wahyuningtyas, Firda Adliah, dan Nabila Kartika terima kasih telah menjadi sahabat yang baik, yang telah memberikan motivasi, dukungan, semangat dan doa kepada penulis untuk menyelesaikan skripsi ini.
10. Semua sahabat-sahabatku seperjuangan di SMP dan SMA Ummul Mukminin terima kasih yang telah selalu menanyakan “Kapan Lulus?” sehingga pertanyaan tersebut menjadi penyemangat dan pendorong bagi penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
11. Sahabat-sahabatku tercinta di Dewan Perwakilan Mahasiswa Fakultas Hukum UII periode 2017-2018 terima kasih banyak telah lulus terlebih dahulu.

12. Teman-temanku tersayang di Himpunan Mahasiswa Islam Komisariat Fakultas Hukum UII.

13. Teman-temanku di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

14. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah banyak membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

Semoga Allah SWT membalas segala kebaikan seluruh pihak yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini. Penulis sangat menyadari bahwa skripsi ini masih sangat jauh dari kata sempurna, oleh karena itu penulis mengharapkan adanya kritik dan saran yang bersifat membangun dari pembaca dan semoga skripsi ini dapat bermanfaat untuk menambah wawasan dan pengetahuan bagi penulis pada khususnya dan pembaca pada umumnya.

Wassalamu 'alaikum, Wr. Wb



Yogyakarta, 2 Januari 2019

Penulis

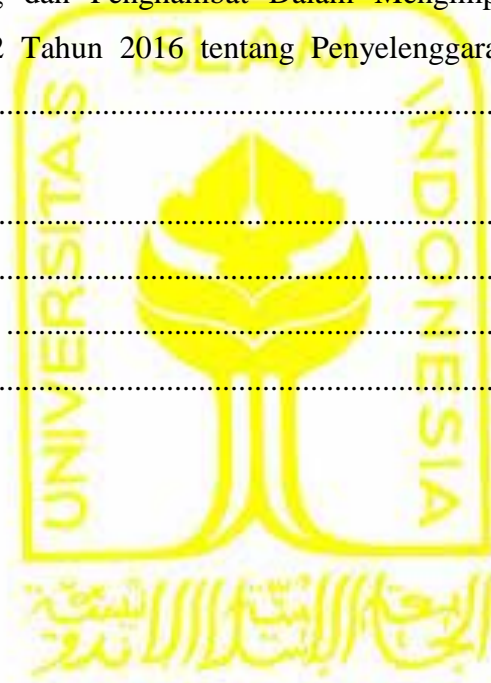

(Siti Namira Agusdianti Siara)

NIM. 14410152

DAFTAR ISI

Halaman Cover.....	i
Halaman Persetujuan	ii
Halaman Pengesahan	iii
Halaman Pernyataan.....	iv
Curriculum Vitae	vi
Halaman Motto.....	vii
Halaman Persembahan	viii
Kata Pengantar	ix
Daftar Isi.....	xii
Abstrak	xiv
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah.....	6
C. Tujuan Penelitian	6
D. Tinjauan Pustaka	7
E. Metode Penelitian	21
F. Sistematika Penulisan	24
BAB II TINJAU UMUM TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DAN HAK ATAS PENDIDIKAN	
A. Tinjau Umum Tentang Pemerintahan Daerah	26
1. Perkembangan Pengaturan Pemerintahan Daerah Pasca Reformasi di Indonesia	26
2. Pemerintahan Daerah	43
3. Pembagian Urusan Pemerintahan.....	46
4. Penyelenggaraan Pemerintah Daerah	50
5. Asas-asas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah	55
B. Hak Asasi atas Pendidikan	59
1. Pendidikan dalam Tinjauan Islam	59

2. Hak Asasi Manusia.....	63
3. Hak Atas Pendidikan dengan Jaminan Perlindungan di Indonesia	70
BAB III IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 02 TAHUN 2016 TENTANG PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN DI MAKASSAR, SULAWESI SELATAN	
A. Profil Kota Makassar.....	76
B. Implementasi Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kota Makassar.....	77
C. Faktor Pendukung dan Penghambat Dalam Mengimplementasikan Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kota Makassar	98
BAB IV PENUTUP	
A. Kesimpulan	108
B. Saran	109
DAFTAR PUSTAKA	111
LAMPIRAN	114



ABSTRAK

Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 02 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pendidikan telah diberlakukan di Makassar, Sulawesi Selatan. Peraturan daerah ini menyatakan beberapa kewenangan Pemerintah Provinsi dalam menyelenggarakan pendidikan salah satunya yaitu penyelenggaraan pendidikan tingkat menengah (SMA/SMK) dan pendidikan khusus merupakan kewenangan dari Pemerintah Provinsi. Dalam penerapan Peraturan Daerah ini menimbulkan beberapa masalah di beberapa bagian yaitu penerapan kurikulum muatan lokal, gaji terhadap pendidik dan tenaga kependidikan, dan anggaran pendidikan di SMA dan SMK. Metode pengumpulan data dilakukan dengan cara wawancara dengan subjek penelitian dan studi kepustakaan. Data yang telah terkumpul kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan penelitian kemudian diuraikan dengan cara menganalisis data yang diperoleh dengan metode pendekatan Perundang-undangan yaitu metode yang menitikberatkan aspek yuridis berdasarkan peraturan hukum dan praktek-praktek dalam masyarakat yang berkaitan dengan penelitian yang kemudian disusun secara sistematis sehingga diperoleh gambaran yang jelas dan lengkap sehingga dihasilkan suatu kesimpulan yang dapat menjawab perumusan masalah yang ada. Kesimpulan dari hasil penelitian yaitu terhadap penerapan kurikulum muatan lokal belum diterapkan oleh pihak sekolah, keterlambatan penurunan gaji dan sertifikasi pendidik dan tenaga kependidikan, dan keterlambatan penurunan Dana BOS.

Kata kunci : Kurikulum Muatan Lokal, Pendidik dan Tenaga Kependidikan, dan Anggaran Pendidikan

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sejak manusia dilahirkan, Hak Asasi Manusia sudah melekat pada dirinya. Hak Asasi Manusia yang disingkat dengan HAM merupakan hak yang telah melekat dalam diri manusia yang tidak dapat dicabut atau diambil oleh pihak manapun selama ia masih hidup. Salah satu HAM yang dicantumkan dalam konstitusi di Indonesia adalah pendidikan. Negara Republik Indonesia mempunyai fungsi yang terdapat dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 pada alinea keempat yang berbunyi “Kemudian daripada itu untuk membentuk untuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”. Dari penggalan alinea keempat tersebut diatas maka sejak saat dideklarasikannya kemerdekaan oleh Ir. Soekarno dan Bung Hatta maka Indonesia sudah bercita-cita untuk meningkatkan kecerdasan bangsanya.¹

Dalam alinea keempat disebutkan mencerdaskan kehidupan bangsa bahwa setiap bangsa Indonesia diwajibkan untuk memperoleh pendidikan yang layak demi masa depan yang cerah dan juga membantu negara untuk mencapai

¹ Emmanuel Sujatmoko, “Hak Warga Negara Dalam Memperoleh Pendidikan”, *Jurnal Konstitusi*, Edisi No. 1 Vol. 7, Fakultas Hukum universitas Airlangga, 2010, Hlm. 185

tujuannya. Karena, dngan bangsa yang cerdas dan berpendidikan dapat membuat negara menjadi maju dan sejahterah. Oleh karena itu, Indonesia sangat mewajibkan pendidikan untuk diperoleh setiap bangsa Indonesia.

Selain dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat, Pasal 31 ayat (1) UUD 1945 yang mengatakan bahwa setiap warga negara berhak mendapat pendidikan, bahwa pendidikan merupakan hak asasi bangsa Indonesia sehingga Pemerintah wajib menyelenggarakan pendidikan yang layak untuk bangsa Indonesia bahkan dalam hal penyelenggaraan pendidikan merupakan urusan pemerintahan konkuren yang wajib.

Urusan pemerintahan konkuren merupakan kewenangan daerah yang terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.² Pendidikan termasuk dalam urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan konkuren telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 9 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Dalam pembagiannya, Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

² A. Pangerang dan Syafaat anugrah. 2018. *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Rajawali Pers Depok. Hlm 34.

menyebutkan bahwa urusan pemerintahan konkuren ini antara Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota dibagi berdasarkan prinsip akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas, dan kepentingan strategis nasional. Urusan pemerintahan berdasarkan prinsip tersebut dalam Undang-Undang ini menjelaskan bahwa yang menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi adalah urusan pemerintahan yang lokasinya berada dalam lintasan Daerah Kabupaten/Kota. Hal ini juga dapat dijadikan salah satu alasan terjadinya perpindahan kewenangan dari Pemerintah Kabupaten/Kota ke Pemerintahan Provinsi dalam penyelenggaraan pendidikan.

Namun, dalam urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan dari Pemerintah Kabupaten/Kota adalah urusan pemerintahan yang lokasinya berada dalam Daerah Kabupaten/Kota. Oleh karena itu, biasanya masih terjadi permasalahan dalam menjalankan masing-masing kewenangan antara Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Salah satunya yaitu dalam hal penyelenggaraan pendidikan.

Permasalahan saat ini bahwa kewenangan dalam penyelenggaraan pendidikan telah berpindah dari Pemerintah Kabupaten/Kota ke Pemerintah Provinsi. Perpindahan kewenangan tersebut merupakan implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Sebagai wujud implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, maka dibentuk dan diberlakukannya Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pendidikan. Dalam Pasal 7 ayat (1) Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2016 disebutkan mengenai kewenangan

Pemerintah Provinsi untuk menyelenggarakan urusan wajib pemerintah bidang pendidikan. Kewenangan Pemerintah Provinsi yang dimaksud meliputi:

1. Pengelolaan pendidikan menengah dan pendidikan khusus;
2. Penetapan kurikulum muatan lokal pendidikan menengah dan pendidikan khusus;
3. Pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan lintas daerah kabupaten/kota;
4. Penerbitan izin pendidikan menengah dan pendidikan khusus yang diselenggarakan oleh masyarakat; dan
5. Pembinaan bahasa dan sastra yang penuturnya lintas daerah kabupaten/kota.

Salah satu kewenangan Pemerintah Provinsi dalam menyelenggarakan urusan wajib bidang pendidikan ialah mengelola pendidikan menengah dan pendidikan khusus. Hal inilah yang menjadi dasar bahwa pengelolaan pendidikan di tingkat SMA dan SMK merupakan kewenangan dari Pemerintah Provinsi.

Di Makassar dalam penyelenggaraan pendidikan khususnya pendidikan menengah yaitu SMA dan SMK kewenangannya telah berpindah dari Pemerintah Kabupaten atau Kota ke Pemerintah Provinsi. Ketua Dewan Pendidikan Sulawesi Selatan Adi Suryadi Culla dalam Rapat Koordinasi yang diselenggarakan oleh Dewan Pendidikan Sulawesi Selatan dan Kabupaten atau Kota mengatakan bahwa setelah adanya keputusan perpindahan kewenangan penyelenggaraan pendidikan dari Pemerintah Kabupaten atau Kota ke Pemerintah Provinsi memiliki banyak masalah terkait alih kewenangan, pendataan, pendanaan dan lain sebagainya. Salah satu contoh yang digambarkan oleh Adi yaitu permasalahan Kantor Dinas

Pendidikan akan merepotkan sekolah tingkat menengah setelah dialihkan ke Pemerintah Provinsi. Ketika telah dialihkan ke Pemerintah Provinsi, sekolah tingkat menengah di daerah-daerah yang jauh ingin melakukan pengurusan sesuatu di Dinas Pendidikan harus ke Makassar.³ Misalnya sekolah tingkat menengah di Kabupaten Barru ingin mengurus sesuatu di Dinas Pendidikan, maka butuh waktu 5 jam perjalanan untuk sampai ke Makassar. Hal itu sangat merepotkan bagi daerah-daerah yang jauh.

Selain permasalahan diatas, perpindahan kewenangan ini juga dapat menimbulkan masalah terkait gaji, tunjangan guru honorer, dsb. Salah satu guru SMA 7 Makassar mengeluh tentang penerimaan gaji kalau sejak terjadinya perpindahan kewenangan, sering terjadi keterlambatan yang biasanya para guru SMA menerima gaji di awal bulan tapi para guru tersebut menerimanya terkadang di pertengahan bulan, bahkan bisa jadi lebih lama dari itu.⁴

Berbagai permasalahan diatas, penulis tertarik untuk mengangkat topik sebagai skripsi ini untuk memenuhi persyaratan dalam memperoleh gelar sarjana pada jurusan Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dengan judul “Implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Makassar, Sulawesi Selatan”.

³ “Rapat Koordiansi Dewan Pendidikan Sulawesi Selatan Bahas Implementasi UU Pemerintahan Daerah”, <http://makassar.tribunnews.com/2016/04/27/rapat-koordinasi-dewan-pendidikan-sulsel-bahas-implementasi-uu-pemda>. Diakses terakhir tanggal 9 Mei 2018.

⁴ “Guru SMA 7 Makassar Keluhkan Gaji dan Sertifikasi,” <https://celebesonline.com/2017/09/12/75555/guru-sma-7-makassar-keluhkan-gaji-dan-sertifikasi/>. Diakses terakhir tanggal 14 Mei 2018.

B. Rumusan Masalah

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

1. Bagaimana implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Makassar Provinsi Sulawesi Selatan?
2. Apa yang menjadi faktor pendukung dan penghambat dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pendidikan?

C. Tujuan Penelitian

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

1. Untuk mengetahui implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Makassar Provinsi Sulawesi Selatan.
2. Untuk mengetahui faktor pendukung dan penghambat dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Makassar Provinsi Sulawesi Selatan.

D. Tinjauan Pustaka

1. Hak Asasi Atas Pendidikan

Menurut Mariam Budiardjo, HAM adalah hak-hak yang dimiliki oleh manusia yang telah diperoleh dan dibawanya bersamaan dengan kelahiran dan kehadirannya dalam hidup masyarakat. Hak ini ada pada manusia tanpa membedakan bangsa, ras, agama, golongan, jenis kelamin, karena itu bersifat asasi dan universal. Dasar dari semua hak asasi adalah bahwa semua orang harus memperoleh kesempatan berkembang sesuai dengan bakat dan cita-citanya. Konsep tentang HAM bangsa Indonesia dapat diruntut sejak Proklamasi Kemerdekaan:

- a. Proklamasi. Sebagai pernyataan kemerdekaan bagi bangsa Indonesia berimplikasi kebebasan bagi rakyatnya. Kemerdekaan dan kebebasan inilah merupakan unsur dasar HAM.
- b. Pembukaan UUD 1945. Pada alenia pertama dinyatakan bahwa kemerdekaan adalah hak segala bangsa. Menurut Prof. Notonagoro setiap bangsa sebagai kesatuan golongan manusia merupakan diri pribadi mempunyai hak kodrat dan hak moral untuk berdiri sebagai pribadi atau hidup bebas. Jika ada bangsa yang tidak merdeka hal ini bertentangan dengan kodrat manusia. Lebih jauh lagi dijelaskan dalam alinea ke empat, dimana terdapat Pancasila sebagai fundamen moral negara. Sila kemanusiaan yang adil dan beradab mengandung ajaran tentang kemanusiaan dan keadilan yang merupakan unsur-unsur HAM.

c. Pancasila. Konsep HAM dalam Pancasila bertumpu pada ajaran sila kedua Kemanusiaan yang adil dan beradab dalam kesatuan dengan sila-sila yang lain. Konsep HAM dalam Pancasila ini lebih mendasar jika dijelaskan dalam tatanan filosofis. Pemahaman Pancasila sebagai filsafat bertitik tolak dari hakekat sifat kodrat manusia sebagai manusia individu dan sosial. Konsep HAM dalam Pancasila tidak hanya berdasarkan pada kebebasan individu namun juga mempertahankan kewajiban sosial dalam masyarakat. Kebebasan dalam Pancasila adalah kebebasan dalam keseimbangan antara hak dan kewajiban antara manusia sebagai individu dan sosial, manusia sebagai makhluk mandiri dan makhluk Tuhan, serta keseimbangan jiwa dan raga.⁵

Hak atas pendidikan merupakan salah satu hak asasi manusia (HAM) yang bersifat universal. Pasal 26 *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) antara lain menyatakan sebagai berikut:

- 1) *Everyone has the right to education. Education shall be free, at least in the elementary and fundamental stages. Elementary education shall be compulsory. Technical and professional education shall be made generally available and higher education shall be equally accessible to all on the basis of merit.*
- 2) *Education shall be directed to the full development of the human personality and to the strengthening of respect for human rights and fundamental freedoms. It shall promote understanding, tolerance and friendship among all nations, racial or religious groups, and shall further the activities of the United Nations for the maintenance of peace.*
- 3) *Parents have a prior right to choose the kind of education that shall be given to their children.*

⁵ Sri Rahayu Wilujeng, *Hak asasi Manusia: Tinjauan Dari Aspek Historis dan Yuridis*, terdapat dalam <https://media.neliti.com/media/publications/5018-ID-hak-asasi-manusia-tinjauan-dari-aspek-historis-dan-yuridis.pdf>. Diakses tanggal 18 Mei 2018.

Dari terjemahan bebas atas Pasal 26 UDHR tersebut, dapat disimpulkan pokok-pokok sebagai berikut:

1. Bahwa tiap-tiap orang berhak atas pendidikan. Pendidikan harus bebas biaya, terutama untuk tingkat pendidikan dasar. Pendidikan dasar bersifat wajib; sedangkan pendidikan teknis dan profesional harus dimungkinkan untuk didapatkan; dan pendidikan tinggi harus dapat diakses oleh semua orang berdasarkan manfaat.
2. Pendidikan harus diarahkan kepada pengembangan penuh dari kepribadian manusia dan ke arah penguatan penghormatan terhadap HAM dan kebebasan-kebebasan dasar. Ia harus memajukan pemahaman, toleransi dan persahabatan di antara semua bangsa, kelompok-kelompok ras dan agama, dan juga memajukan aktivitas-aktivitas Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) untuk memelihara perdamaian.
3. Para orang tua memiliki hak untuk memilih terlebih dahulu macam pendidikan yang akan diberikan kepada anak-anak mereka.

Prinsip umumnya adalah bahwa pendidikan anak harus sesuai dengan keinginan orang tua atau walinya. Pasal 26 ayat (3) DUHAM merujuk pada “hak lebih dulu” orang tua untuk memilih jenis pendidikan yang cocok bagi anaknya.⁶ Anak berhak mendapatkan pendidikan baik dalam lingkungan sekolah atau lembaga lainnya maupun di lingkungan rumah mereka. Hak atas pendidikan itu sudah wajib bagi orang tua untuk memberikan hak tersebut terhadap anak. Selain

⁶ Rhona K.M., dkk. 2008. *Hukum Hak Asasi Manusia*. PUSHAM UII:Yogyakarta. Hlm. 120

pendidikan formal yang didapatkan oleh anak, pendidikan terhadap moral pun sangat penting. Pentingnya pendidikan terhadap moral untuk membentuk karakteristik anak yang baik.

Hak atas pendidikan merupakan salah satu jenis HAM yang termasuk dalam generasi HAM yang kedua. Sebagaimana tradisi normatif lainnya, tradisi HAM juga merupakan produk dari masanya. Hal ini merefleksikan proses kelanjutan sejarah dan perubahan-perubahan yang pada saat pertama dan sebagai akibat dari pengalaman kumulatif membantu untuk memberikannya substansi dan bentuk.

Jika melakukan penelusuran terhadap hukum positif Indonesia, akan tampaklah bahwa bidang pendidikan sebenarnya telah diatur secara rinci dalam berbagai bentuk peraturan.⁷ Ketentuan yang paling mendasar tentunya adalah Pasal 31 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, yang menegaskan sebagai berikut:

- (1). Tiap-tiap warga negara berhak mendapat pengajaran.
- (2). Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pengajaran nasional, yang diatur dengan undang-undang.

⁷ Satya Arinanto. Hak Atas Pendidikan Sebagai Hak Asasi Manusia Dan Implementasinya Dalam Perspektif Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), terdapat dalam <http://jhp.ui.ac.id/index.php/home/article/download/1324/1246>. Diakses tanggal 18 Mei 2018

2. Otonomi Daerah

Otonomi berasal dari kata *autos* dan *nomos*. Kata pertama berarti ‘sendiri’ sedangkan kata kedua berarti ‘perintah’ sehingga otonomi bermakna memerintah sendiri⁸. Dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam otonomi terdapat nilai yang hakiki, yakni nilai demokrasi dan prakarsa sendiri. Menurut Moh. Hatta, otonomisasi tidak saja berarti melaksanakan demokrasi, tetapi mendorong berkembangnya prakarsa sendiri, yang berarti pengambilan keputusan sendiri dan pelaksanaan sendiri kepentingan masyarakat setempat. Dengan demikian demokrasi, yaitu pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat dapat dicapai. Rakyat tidak saja menentukan nasibnya sendiri, melainkan juga memperbaiki nasibnya sendiri.⁹ Sudikno Mertokusumo mengatakan bahwa,

asas hukum atau prinsip hukum bukanlah peraturan hukum konkrit, melainkan merupakan pikiran yang dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari peraturan yang konkrit yang terdapat di dalam atau di belakang sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat ditemukan dengan mencari sifat-sifat umum dalam peraturan konkrit tersebut.

⁸Sirajuddin, dkk. 2016. *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*. Setara Press:Malang. Hlm. 3

⁹ Lukman Irwan, “Pelaksanaan Otonomi Daerah Dalam Mendukung Pelaksanaan Good Governance di Indonesia,” *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, Edisi No. 1 Vol. 1, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin, 2008, hlm. 90.

Dalam konteks dengan pembahasan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka menurut Arthur Maass,

pembagian kekuasaan ada dua yaitu pembagian kekuasaan secara horizontal (*Capital Division of Powers* (CDP)) dan pembagian kekuasaan secara vertikal (*Area Division of Powers* (ADP)). *Capital Division of Powers* (CDP)), proses legislative, eksekutif dan yudikatif, masing-masing diberikan kepada suatu badan. Sedangkan *Area Division of Powers* (ADP), pembagian kekuasaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pada hakekatnya desentralisasi merupakan instrumen yang digunakan dalam rangka *Area Division of Powers*.

Desentralisasi selalu dalam perspektif pemerintahan dan bahkan perspektif organisasi negara.

- a. Asas Sentralisasi merupakan suatu keadaan dalam organisasi di mana proses pengambilan kebijakan dan pelaksanaannya berlangsung di puncak hirarki organisasi (Hans Kelsen, *general theory of State and Law*).
- b. Asas Desentralisasi merupakan suatu keadaan dalam organisasi di mana pengambilan kebijakan dan pelaksanaannya tersebar di seluruh pelosok wilayah negara.
- c. Asas Dekonsentrasi merupakan suatu keadaan dalam organisasi negara proses pengambilan kebijakan berada di puncak hirarki organisasi, tetapi proses pelaksanaan kebijakan tersebar di luar puncak hirarki organisasi atau tersebar di seluruh pelosok wilayah negara.
- d. Asas *Medebewind* atau tugas pembantuan. Menurut Amrah Muslimin, tugas pembantuan adalah pelaksanaan oleh daerah swantara dengan kebijaksanaan sendiri peraturan pemerintah pusat. Jadi Daerah Swantara membantu

pelaksanaan tugas pemerintah pusat. Pada umumnya daerah tidak membuat peraturan sendiri, akan tetapi ini mungkin juga, apabila pemerintah pusat yang bersangkutan memerintahkan sedemikian pada pemerintah daerah (atau instansi tertentu dari pemerintah daerah).¹⁰

Penyelenggaraan pemerintahan dalam negara kesatuan yang menganut desentralisasi bukan berarti meninggalkan asas sentralisasi. Sebab kedua asas tersebut bukan dalam kapasitas dibedakan satu sama lain tetapi selalu berdampingan. Jadi prinsipnya tidak mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi. Karena desentralisasi tanpa sentralisasi akan berdampak pada disintegras. Oleh sebab itu, otonomi daerah yang hakekatnya mengandung kebebasan dan keleluasaan prakarsa, akan selalu memerlukan bimbingan dan pengawasan pemerintah pusat. Namun demikian, hubungan antara daerah otonom dengan pemerintah pusat adalah hubungan organisasi resiprokal.

Dari penyelenggaraan sistem pemerintahan daerah tersebut, dapat dilihat bahwa di samping dekonsentrasi, desentralisasi diselenggarakan pula oleh pemerintah pusat tugas pembantuan. Pada hakekatnya urusan pemerintahan terbagi dalam dua kelompok. *Pertama* urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan oleh pemerintah pusat tanpa asas desentralisasi, mengatur dan membagi urusan pemerintahan menjadi wewenang pemerintah pusat, baik pada pemerintah negara kesatuan maupun negara federal. *Kedua*, sejumlah pemerintahan lain dapat diselenggarakan dengan asas desentralisasi. Berbagai

¹⁰ Sirajuddin, dkk. *Op. Cit.*, Hlm 52-71

urusan pemerintahan tersebut tidak pernah secara eksklusif (sepenuhnya) menjadi wewenang daerah otonom. Di luar demi sejumlah urusan pemerintahan yang tidak dapat diselenggarakan oleh pemerintah subnasional. Maddick menjelaskan bagian dari urusan pemerintah tersebut yang juga menjadi wewenang pemerintah pusat, sementara bagian-bagian lainnya didesentralisasikan.¹¹

Ada tiga macam ajaran otonomi daerah yaitu ajaran otonomi materiil, ajaran otonomi formil dan ajaran otonomi riil atau otonomi nyata.

- a. Ajaran otonomi materiil. Ajaran ini pada pokoknya bertitik tolak pada pandangan bahwa ada perbedaan hakekat yang prinsipil antara tugas yang dilakukan oleh pemerintah pusat dengan apa yang dilakukan oleh pemerintah daerah otonom. Urusan yang dapat dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan yang dapat dikerjakan oleh daerah otonom secara materiil sangat berbeda. Urusan-urusan yang diserahkan pada daerah otonom harus dirinci secara tegas dalam undang-undang pembentukan daerah otonom tersebut, sehingga tidak mungkin untuk ditambah atau dikurangi.
- b. Ajaran otonomi formil. Ajaran ini adalah kebalikan dari ajaran otonomi materiil yang didasarkan pada pandangan bahwa tidak ada perbedaan hakiki antara urusan yang dapat dilakukan oleh pemerintah pusat dengan urusan yang dapat diselenggarakan oleh pemerintah daerah otonom, baik pemerintah daerah maupun pemerintah pusat dapat saja melakukan urusan itu, tetapi atas dasar pertimbangan daya guna dan hasil guna, maka urusan-urusan tertentu diserahkan kepada daerah otonom, dengan menekankan bahwa urusan itu harus dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang jelas. Jadi, pertimbangan utama ditekankan pada efisiensi dan efektivitas pemerintahan, kemungkinan untuk menambah atau mengurangi urusan yang diserahkan kepada daerah otonom tetap ada berdasarkan pertimbangan efisiensi dan efektivitasnya.
- c. Ajaran otonomi riil atau otonomi nyata. Ajaran ini menekankan pada suatu prinsip bahwa pemberian otonomi kepada daerah otonom didasarkan atas pertimbangan kondisi nyata, kebutuhan serta kemampuan daerah otonom untuk menyelenggarakan urusan tertentu, di samping pertimbangan efisiensi dan efektivitas. Penerapan ajaran ini ditempuh

¹¹ Sirojul Munir. 2013. *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Genta Publishing:Yogyakarta. Hlm. 114-115

dengan cara pemberian urusan pangkal pada saat terbentuknya daerah otonom tersebut, kemudian berdasarkan pertimbangan-pertimbangan keadaan dan kebutuhan nyata, urusan itu dapat ditambah atau ditarik kembali oleh pemerintah pusat.¹²

Di dalam otonomi, hubungan kewenangan antara pusat dan daerah, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan-urusan rumah tangga daerah. Cara ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila: *Pertama*, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.

Otonomi luas biasa bertolak prinsip: semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat¹³. Pemberian otonomi luas dalam negara kesatuan mempunyai arti bahwa pemerintahan daerah dapat mengembangkan daerahnya sesuai dengan potensi yang ada di daerah dengan keleluasaan dan kebebasan berinisiatif.

¹² I Gede Yusa, dkk. 2016. *Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI 1945*. Setara Press:Malang. Hlm. 167-168

¹³ Ni'matul Huda. 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Nusamedia:Bandung. Hlm. 83

Otonomi daerah sebagai wujud dari dianutnya asas desentralisasi, diharapkan akan dapat memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Karena kewenangan yang diterima oleh daerah melalui adanya otonomi daerah, akan memberikan “kebebasan” kepada daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah.¹⁴

Otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut yaitu, daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.

Otonomi daerah jika dilihat dari sudut wilayahnya, maka penyelenggaraannya ditentukan dalam batas-batas wilayah yang ditentukan pemerintah pusat. Dilihat dari substansi (materi) penyelenggaraan otonomi daerah, hal dimaksud ditentukan oleh sistem rumah tangga (*huishouding*) otonomi daerah yang diadopsi.¹⁵

Suatu negara kesatuan baru merupakan wujud pemerintahan demokrasi tatkala otonomi daerah dijalankan secara efektif guna pemberdayaan kemashlahatan rakyat, mencakup kewenangan *zelfwetgeving* (Perda-perda) yang mengakomodir kepentingan rakyat banyak dan penyelenggaraan pemerintahan

¹⁴ Encik Muhammad. 2016. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Setara Press:Malang. Hlm. 137

¹⁵ Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, Hlm. 84

(zelfbestuur) yang diemban secara demokratis. Porsi otonomi daerah tidak cukup dalam wujud otonomi daerah yang luas dan bertanggungjawab, tetapi harus diwujudkan dalam format otonomi daerah yang seluas-luasnya.¹⁶

3. Pengelolaan Pendidikan

Menurut Pasal 29 ayat (1) Konvensi Hak Anak (*United Nations Convention on the Rights of the Child*), pendidikan diselenggarakan bertujuan:

- a. Mengembangkan kepribadian, bakat dan mental dan kemampuan fisik untuk mencapai potensi penuh mereka.
- b. Mengembangkan penghormatan hak asasi manusia dan kebebasan fundamental, serta prinsip-prinsip yang tertera atau dinyatakan dalam Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa.
- c. Mengembangkan penghormatan anak-anak terhadap orang tua, identitas kebudayaannya, bahasa, dan nilai-nilainya sendiri, serta bagi nilai-nilai nasional negaranya tempat di mana anak itu hidup, atau terhadap negara darimana ia berasal dan bagi peradaban-peradaban yang berbeda dari yang dimilikinya.
- d. Menyiapkan anak untuk hidup secara bertanggung jawab dalam masyarakat yang bebas, dengan semangat saling memahami, perdamaian, toleransi dan kesetaraan jenis kelamin, dan persaudaraan di antara semua orang, etnis, kelompok bangsa dan agama serta orang indigenos.
- e. Mengembangkan penghormatan terhadap lingkungan alam.

Hak atas pendidikan mencakup pendidikan dasar yang wajib dan bebas biaya, pendidikan lanjutan yang berangsur-angsur juga akan dibuat bebas dan dapat dimasuki, serta kesempatan yang sama untuk memasuki pendidikan yang tinggi. Negara memiliki kewajiban untuk menyediakan pendidikan dengan bebas biaya, setidaknya pada pendidikan dasar.¹⁷ Kewajiban positif ini dimaknai bahwa Negara Pihak wajib mengambil langkah untuk memanfaatkan sumber dayanya

¹⁶ *Ibid.*, Hlm. 91

¹⁷ Rhona K.M., dkk, *Op.Cit.*, hlm. 116.

secara maksimal dalam hal untuk memenuhi hak atas pendidikan. Hal ini juga terkait kewajiban negara dalam mengambil tindakan atau langkah untuk mencapai hasil yakni terpenuhinya pendidikan. Di Indonesia, contoh yang relevan adalah anggarannya untuk memenuhi hak atas pendidikan.¹⁸

Pendidikan harus tersedia tanpa adanya diskriminasi. Konsep nondiskriminasi terhadap pendidikan dapat dijelajahi dengan rinci di Konvensi UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*) tahun 1960 yaitu Konvensi yang Menentang adanya Diskriminasi dalam Pendidikan. Dalam Pasal 2 Konvensi UNESCO ini membolehkan dipertahankannya sekolah yang dikhususkan untuk satu jenis kelamin dalam suatu situasi tertentu dan mengakui bahwa kelompok agama dan bahasa yang berbeda-beda dapat dididik secara terpisah.¹⁹

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional merupakan Undang-Undang yang memuat visi, misi, fungsi dan tujuan pendidikan nasional, serta strategi pengembangan pendidikan nasional untuk mewujudkan pendidikan yang bermutu, relevan dengan kebutuhan masyarakat, dan berdaya saing global.²⁰ Setelah diundangkannya UU Sisdiknas ini, ada 4 hal

¹⁸ Eko Riyadi. 2018. *Hukum Hak Asasi Manusia Perspektif Internasional, Regional, dan Nasional*. PT. RajaGrafindo Persada:Depok. Hlm. 111.

¹⁹ Rhona K.M., dkk, *Op.Cit.*, hlm. 117.

²⁰ Ichsan Yasin Limpo. 2018. *Politik Hukum Pendidikan Dasar Dalam Sistem Pendidikan Nasional*. Merdeka Book:Jakarta. Hlm. 98.

penting yang perlu menjadi perhatian semua pihak yang terlibat dan berkepentingan dalam hal pendidikan nasional yaitu²¹:

- a. Adanya kepastian mengenai jaminan pendidikan yang pluralistik, menghormati budaya lokal dan non diskriminasi.
- b. Adanya alokasi anggaran yang disebutkan secara emplisit, yaitu 20% diluar dana gaji pendidik dan pendidikan kedinasan.
- c. Terbukanya kesempatan untuk menikmati pendidikan bermutu, bahkan sampai pada taraf internasional.
- d. Dibukanya kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi, yang berarti terbuka pula kesempatan bagi masyarakat untuk menyelenggarakan pendidikan.

Dari 4 hal disebutkan diatas, dapat digambarkan bahwa UU Sisdiknas memberikan akses seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan atau menikmati pendidikan yang bermutu serta tanpa adanya diskriminasi baik berdasarkan suku, ras, agama, bahkan kemampuan ekonomi.

Dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan menjelaskan bahwa pengelolaan pendidikan merupakan pengaturan kewenangan dalam penyelenggaraan system 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.

Urusan pemerintahan terbagi menjadi tiga yaitu urusan pemerintahan absolut, konkuren dan umum. Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara

²¹ *Ibid.*, Hlm. 99.

Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah berdasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas, dan kepentingan strategis nasional. Pendidikan merupakan salah satu urusan pemerintahan wajib dalam bagian urusan pemerintahan konkuren. Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Makassar, Pemerintah Provinsi memiliki kewenangan untuk mengelola pendidikan menengah dan khusus. Sedangkan, Pemerintah Kabupaten/Kota mengelola pendidikan dasar, usia dini dan non formal.

Pengelolaan satuan pendidikan menengah yang diselenggarakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah menggunakan tata kelola yaitu bahwa kepala sekolah menjalankan manajemen berbasis sekolah untuk dan atas nama Pemerintah Daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, dan komite sekolah memberikan pertimbangan, arahan, tenaga, sarana dan prasarana, dukungan finansial serta pengawasan pendidikan terhadap kepala sekolah. Manajemen berbasis sekolah yang dimaksud merupakan kewenangan dari kepala sekolah untuk menentukan secara mandiri dalam satuan pendidikan yang dikelolanya dibidang manajemen. Hal tersebut terdapat dalam Pasal 22 Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pendidikan.

Pasal 25 Peraturan Daerah No 2 Tahun 2016 menjelaskan bahwa pendidikan khusus merupakan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah bagi peserta didik yang memiliki tingkat kesulitan dalam mengikuti proses pembelajaran karena kelainan fisik, mental, emosional, sosial, dan/atau memiliki

potensi kecerdasan dan bakat istimewa. Dalam menyelenggarakan pendidikan khusus ini terbagi menjadi dua yang berdasarkan pada peserta didiknya. *Pertama*, pendidikan khusus bagi peserta didik yang berkebutuhan khusus merupakan pendidikan bagi peserta didik yang memiliki tingkat kesulitan dalam mengikuti proses pembelajaran karena kelainan fisik, mental, emosional, dan sosial. Pendidikan khusus ini bertujuan untuk mengembangkan potensi peserta didik secara optimal sesuai dengan kemampuannya. *Kedua*, pendidikan khusus bagi peserta didik yang memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa yang bertujuan untuk mengaktualisasikan seluruh potensi keistimewaannya tanpa mengabaikan keseimbangan perkembangan kecerdasannya.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif atau empiris. Penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka dengan fokus kajian tentang Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pendidikan. Penelitian hukum empiris yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara melakukan wawancara dengan pihak-pihak yang terkait.

2. Sumber Data Penelitian

a. Sumber data primer

Sumber data yang diperoleh secara langsung melalui wawancara dengan subjek penelitian yaitu para pihak yang berkaitan dengan obyek penelitian.

b. Sumber data sekunder

Sumber data yang diperoleh melalui studi kepustakaan yang terdiri dari:

1) Bahan hukum primer, yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini. Dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan antara lain:

- a) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- b) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional
- c) Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pendidikan

2) Bahan hukum sekunder yang terdiri dari :

- a) Buku-buku yang terkait dengan tema skripsi;
- b) Jurnal; dan
- c) Artikel dan berita-berita di internet.

3) Bahan hukum tersier yang terdiri dari :

- a) Kamus Besar Bahasa Indonesia; dan

b) Kamus istilah hukum.

3. Subjek Penelitian

Subjek penelitian yang akan digunakan oleh penulis yaitu sebagai berikut:

- a. Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan kota Makassar.
- b. Kepala Sekolah SMA/SMK di kota Makassar.

4. Objek Penelitian

Objek yang akan diteliti sebagai berikut:

- a. Kurikulum muatan lokal.
- b. Pendidik dan tenaga kependidikan.
- c. Anggaran pendidikan.

5. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang diperlukan, teknik yang digunakan adalah:

a. Wawancara

Wawancara merupakan teknik pengumpulan data penelitian dengan cara tanya jawab secara langsung dengan narasumber. Narasumber yang dimaksud adalah Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan tingkat Kota dan Kepala Sekolah SMA dan SMK di Kota Makassar.

b. Studi kepustakaan dan dokumen

Studi kepustakaan dan dokumen yaitu pengumpulan bahan hukum dengan cara mempelajari buku-buku, mengkaji berbagai peraturan

Perundang-undangan, jurnal atau artikel ilmiah yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti.

6. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan sosiologis, karena pendekatan ini menitikberatkan pada aspek yuridis dan sebagai penunjang akan digunakan metode pendekatan secara hukum berdasarkan peraturan hokum, serta menitikberatkan pada kenyataan hukum yang ada di dalam masyarakat.

7. Metode Analisis Bahan Hukum

Metode analisis bahan hukum yang digunakan adalah metode deskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan penelitian kemudian diuraikan dengan cara menganalisis data yang diperoleh dari hasil penelitian yang kemudian disusun secara sistematis sehingga diperoleh gambaran yang jelas dan lengkap sehingga dihasilkan suatu kesimpulan yang dapat menjawab perumusan masalah yang ada.

F. Sistematika Penulisan

Untuk menggambarkan secara detil isi skripsi ini, disusun kerangka penulisan dalam bentuk bab-bab skripsi secara sistematis, serta memuat alasan-

alasan logis yang ditulis dalam bab-bab dan berkaitan dan keterkaitan antar satu bab dengan bab yang lain, yakni sebagai berikut:

BAB I berupa pendahuluan yang merupakan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan sistematika pembahasan. Bab ini merupakan pemaparan alasan penulis memilih judul ini sebagai judul skripsi penulis.

BAB II berisi tentang landasan teoritik mengenai topik yang diangkat oleh penulis dan apa yang ada dalam tinjauan pustaka dalam Bab I yang kemudian dijabarkan ke dalam sub bab.

BAB III menjelaskan tentang hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis serta pembahasan sesuai dengan masalah yang diangkat oleh penulis.

BAB IV merupakan bab penutup yang berisi kesimpulan dari pembahasan bab-bab sebelumnya, serta saran yang dapat dijadikan sebagai masukan demi terciptanya penyelesaian permasalahan yang timbul dalam implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pendidikan

BAB II

TINJAU UMUM TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DAN HAK ATAS PENDIDIKAN

A. Tinjau Umum Tentang Pemerintahan Daerah.

1. Perkembangan Pengaturan Pemerintahan Daerah Pasca Reformasi di Indonesia

Lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah mengubah kedudukan KNID sehingga tidak dapat terlibat lagi dalam berbagai soal pemerintahan. Ada beberapa faktor politis yang mendorong lahirnya Undang-Undang tersebut yang dicatat oleh Kahin dalam buku Moh. Mahfud MD. *Pertama*, secara umum untuk menertibkan KNID. *Kedua*, untuk membuka jalan bagi pemerintah pusat dalam melakukan pengawasan terhadap KIND. *Ketiga*, untuk menjamin keserasian dalam pelaksanaan kegiatan antara pusat dan daerah. *Keempat*, untuk mengurangi unsur kekuatan KIND yang menentang pemerintah pusat.²² Namun, kelemahan dari hadirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 adalah adanya sifat dualisme kekuasaan eksekutif di daerah yang menimbulkan persoalan, baik dalam jenis pemerintahan, dualisme pemerintahan daerah, maupun peraturan perundang-undangannya. Kelemahan dari Undang-Undang

²² Mahfud MD. 2001. *Politik Hukum Di Indonesia*, Ctk. Ketujuh. PT. RajaGrafindo Persada:Jakarta. Hlm. 105.

sebelumnya mendorong lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri . Undang-Undang tersebut tidak menghilangkan sifat dualisme dalam susunan pemerintahan, akan tetapi sudah mengurangi sifat dualisme tersebut.

Tujuan Undang-Undang ini lahir adalah untuk menghapus sifat dualisme dalam pemerintahan. Namun, tujuan itu tidak tercapai karena pada kenyataannya sifat dualisme dalam pemerintahan masih ada. Ada dua hal yang dicatat oleh Bagir Manan yang kesimpulannya bahwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya karena dua faktor yaitu pengisian sistem rumah tangga daerah (asas otonomi) dan keuangan daerah. Maka, adanya kecenderungan desentralistik yang dikehendaki Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tidak terlaksana sebagaimana mestinya. Bahkan, daerah menjadi tergantung pada pusat sehingga adanya kecenderungan sentralistik.²³

Berlakunya UUD Sementara 1950 yang memberikan prinsip pengaturan sistem desentralisasi, sehingga pemerintah menghendaki perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 untuk pelaksanaan desentralisasi. Pada akhirnya dibentuk Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Di dalamnya memuat tentang

²³ *Ibid.*, hlm. 112.

penegasan keinginan otonomi ”yang seluas-luasnya”. Undang-Undang ini tidak memuat rincian urusan rumah tangga daerah, tetapi daerah-daerah diberi kewenangan seluas-luasnya untuk mengaturnya sendiri.

Adanya penggantian konstitusi dengan UUD 1945, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 dianggap tidak sesuai dengan UUD 1945 karena memuat demokrasi liberal.²⁴ Penggantian konstitusi ini tidak dipergunakan untuk menyesuaikan susunan pemerintah daerah sesuai dengan susunan menurut UUD 1945, tetapi sekaligus menyempurnakan Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 dengan dibentuknya Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah.²⁵ Penetapan presiden ini menghapus adanya sifat dualisme pemerintahan di daerah antara aparaturnya dan fungsi otonomi pelaksanaan dan fungsi pamongpraja. Namun, memperbesar pengendalian pusat terhadap daerah. Hal ini dapat dikatakan telah bergesernya sistem desentralisasi yang dibangun oleh UU No. 1 Tahun 1957 menjadi sistem sentralisasi atau pemusatan kekuasaan oleh Penpres No. 6 Tahun 1959.²⁶

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah tidak mengubah substansi yang ada dalam Penpres Nomor 6 Tahun 1959, melainkan hampir seluruhnya meneruskan atau menjabarkan Penpres Nomor 6 Tahun 1959. Dalam UU Nomor 18 Tahun

²⁴ *Ibid.*, hlm. 162.

²⁵ Yusnani Hasyimzoem, dkk. 2017. *Hukum Pemerintahan Daerah*. PT. RajaGrafindo Persada:Jakarta. Hlm. 33.

²⁶ Mahfud MD., *Op. Cit.*, hlm. 164-165.

1965 menjelaskan kedudukan kepala daerah sebagai alat pusat atau pemimpinan eksekutif di daerah yang mengawasi jalannya pemerintahan daerah.

UU Nomor 18 Tahun 1965 pada saat itu dianggap sangat bertentangan dengan semangat UUD 1945, oleh karena itu dikeluarkannya Tap MPRS No. XXI Tahun 1966 tentang pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah. Pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah berarti merealisasikan jiwa dan isi UUD 1945 secara murni. Namun, seiring perkembangan konfigurasi politik, ketetapan MPRS ini terhapus sebelum di tindak lanjuti. Alasannya berada dalam Tap MPRS No. IV Tahun 1973 tentang GBHN (Garis Besar Haluan Negara) yang di dalamnya juga memuat garis besar pemerintahan daerah. Dalam GBHN 1973 yang intinya bahwa dalam membina kestabilan politik dan kesatuan bangsa, maka hubungan antara pusat dan daerah itu di dasarkan ketentuan kesatuan negara, yang pelaksanaannya berdasarkan asas otonomi nyata dan bertanggung jawab.²⁷

Ketentuan GBHN 1973 di atas dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975 yang melahirkan sentralisasi kekuasaan. UU ini menimbulkan ketidakadilan politik seperti kedudukan DPRD dan cara

²⁷ *Ibid.*, hlm. 268.

pengangkatan kepala daerah. Tidak hanya politik, ketidakadilan ekonomi pun juga.²⁸

Pada era reformasi tahun 1998, Undang-Undang nomor 5 Tahun 1975 kembali dipersoalkan karena dianggap sebagai instrumen otoriterisme pemerintah pusat. Oleh, karena itu diganti dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

a. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Reformasi mulai menampakkan aktivitasnya dan berbagai elemen di masyarakat pun juga ikut berubah. Dalam hubungan dengan pemerintahan daerah, perubahan tersebut ditandai dengan perubahan di bidang administrasi pemerintahan khususnya di bidang politik. Perubahan yang terjadi di bidang politik dapat dilihat dengan terjadinya pergantian pemimpin nasional dari presiden Soeharto ke presiden BJ. Habibie. Perubahan tersebut senantiasa membawa kata kunci yang diberi juluk reformasi.

Makna reformasi adalah perubahan. Perubahan yang seharusnya dilakukan dalam menyikapi mobilitas kehidupan. Termasuk di dalam perubahan itu adalah perubahan dalam administrasi pemerintah yang berimplikasi terhadap perubahan pelayanan administrasi pemerintah kepada

²⁸ Abdul Latif dan Hasbi Ali. 2014. *Politik Hukum*, ctk. ketiga. Sinar Grafika:Jakarta. Hlm. 98.

masyarakat yang memerlukan. Artinya adalah keharusan untuk menyesuaikan diri dengan perkembangan masyarakat.²⁹

Undang-Undang ini sebagai akibat dari reformasi pelaksanaan pemerintahan di Indonesia, sekaligus menjawab harapan masyarakat daerah dalam revisi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Harapan masyarakat yang dimaksud adalah dapat mengakomodasi perubahan paradigma pemerintahan, dari sentralistik menjadi desentralistik, menerapkan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, memperhatikan perbedaan potensi dan keanekaragaman, serta dapat mencegah disintegrasi bangsa. Ada lima pikiran dasar yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagai berikut:³⁰

- 1) Sebagai upaya dalam mewujudkan landasan hukum yang kuat bagi penyelenggara otonomi daerah dengan memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menjadikan daerah otonom yang mandiri.
- 2) Penyelenggaraan otonomi daerah dengan otonomi yang seluas-luasnya berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, dan memperhatikan perbedaan potensi dan keanekaragaman.
- 3) Meningkatkan peran dan fungsi DPRD sebagai badan legislatif daerah, badan pengawas sebagai sarana pengembangan demokrasi, dan

²⁹ Samsul Wahidin. 2013. *Hukum Pemerintahan Daerah Pendulum Otonomi Daerah dari Masa ke Masa*. Pustaka Pelajar:Yogyakarta. Hlm. 96.

³⁰ Yusnani Hasyimzoem, dkk., *Op.Cit.* hlm. 35-36.

mendudukan kesejajaran dan kemitraan antara kepala daerah dan DPR D dalam melaksanakan pemerintahan daerah.

- 4) Mengantisipasi perkembangan keadaan, baik dalam negeri maupun persaingan global yang pengaruhnya akan melanda daerah.
- 5) Mendudukan kembali posisi desa, sebagai kesatuan masyarakat hukum terendah yang memiliki hal asal-usul dan otonomi asli yang telah diakui dan dihormati oleh sistem pemerintahan Indonesia.

Ryas Rasyid³¹, salah seorang arsitek UU Pemerintahan Daerah, menyebutkan 3 hal yang dijadikan visi dalam UU ini, sebagai berikut:

- 1) Membebaskan pemerintah pusat dalam mengurus soal-soal domestik dan menyerahkan kepada pemerintah lokal agar pemerintah lokal secara bertahap dapat memberdayakan dirinya untuk mengurus persoalan domestiknya.
- 2) Pemerintah pusat dapat berkonsentrasi dalam mengurus makro nasional.
- 3) Daerah bisa lebih berdaya dan kreatif.

Kemudian visi tersebut dijalin dalam sebuah interaksi visi di bidang politik, ekonomi dan sosial budaya, sebagai berikut:

- 1) Bidang politik: munculnya kepala daerah yang dipilih secara demokratis, lahirnya pemda yang responsif atas tuntutan masyarakat, lajirnya keputusan-keputusan yang bertanggung jawab, adanya transparansi kebijakan, adanya struktur pemerintahan yang sesuai dengan kebutuhan daerah, adanya sistem dan pola karier yang kompetitif, adanya manajemen pemerintahan yang efektif dan objektif.
- 2) Bidang ekonomi: menjamin lancarnya ekonomi nasional di daerah sekaligus memberi kesempatan bagi daerah untuk membuat kebijakan ekonominya sendiri.

³¹ Abdul Latif dan Hasbi Ali., *Op.cit.* hlm. 101.

- 3) Bidang sosial dan budaya: membangun harmoni sosial sekaligus memelihara nilai-nilai lokal yang dianggap kondusif.

Otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah otonomi luas. Artinya adanya kewenangan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan di bidang yang telah ditetapkan oleh peraturan pemerintah. Kemudian, yang dimaksud otonomi nyata dalam Undang-Undang ini adalah keleluasan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan dibidang tertentu secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh dan berkembang di daerah. Sedangkan otonomi yang bertanggung jawab dalam Undang-Undang ini adalah wujud dari pertanggung jawaban oleh daerah sebagai konsekuensi diberikannya hak dan kewajiban dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi yakni peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik.

Prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, sebagai berikut³²:

- 1) Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah yang terbatas.
- 2) Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.
- 3) Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedang otonomi daerah provinsi merupakan otonomi terbatas.

³² Samsul Wahidin., *Op.Cit.*, hlm. 102-103.

- 4) Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan kontribusi negara sehingga tetap terjalin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah.
- 5) Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam daerah kabupaten/kota tidak ada lagi wilayah administrasi.
- 6) Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik fungsi legislasi, pengawasan maupun anggaran atas penyelenggaraan pemerintah daerah.
- 7) Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan sebagai wakil daerah.
- 8) Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

Sejak lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, posisi DPRD sangat kuat. Lembaga ini bukan lagi menjadi bagian dari pemerintah daerah melainkan lembaga legislatif yang kedudukannya sejajar dengan kepala daerah, anggota-anggota DPRD tidak dapat di *recall*, serta kewenangan lembaga ini sangatlah besar dan kuat karena dapat memilih secara final kepala daerah untuk kemudian mengawasi, meminta pertanggungjawaban dan dapat menjatuhkannya. Hal ini menimbulkan masalah besar, karena KKN pada saat itu semakin subur dan tidak hilang. Dalam hal setiap pemilihan kepala daerah selalu muncul isu politik uang untuk membeli suara dari anggota DPRD.³³

Bebagai hal yang telah disebutkan diatas dijadikan sebagai alasan untuk mengubah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yang akan

³³ Abul Latif dan Hasbi Ali., *Op.Cit.*, hlm. 102.

disesuaikan dengan perubahan kedua UUD 1945 serta menutupi celah-celah KKN tersebut.

b. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Dalam Pasal 18 ayat (5) Perubahan Kedua UUD 1945 menjelaskan bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Untuk menyesuaikan dengan konstitusi, maka Undang-Undang ini menganut asas otonomi seluas-luasnya. Adanya perubahan dalam Pasal 18 UUD 1945 dan memperhatikan kompleksitas yang muncul antara Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, Undang-Undang ini menyambung kembali hubungan hierarkis antara Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota.³⁴

Susunan daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah negara terdiri atas daerah-daerah provinsi dan daerah-daerah provinsi terbagi atas kabupaten/kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah sendiri. Selain itu, negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa yang secara prinsip diberlakukan sama dengan daerah-daerah lain, hanya saja daerah-daerah ini diberikan wewenang khusus oleh Undang-Undang. Kemudian, daerah kabupaten/kota terbagi lagi atas kelurahan dan kelurahan merupakan bentuk pemerintahan terendah di daerah perkotaan. Desa yang

³⁴ Abdul Latif dan Hasbi Ali., *Op.cit.* hlm. 101.

berada di kabupaten/kota secara bertahap dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan sesuai dengan usul dan prakarsa pemerintah daerah.³⁵

Walaupun Undang-Undang ini dianggap telah sesuai dengan amanat UUD 1945 dan baik dalam mengimplementasinya, pada kenyataannya terjadi masalah. Masalah yang berkenaan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah mengenai kewenangan Pemerintah Pusat dalam melaksanakan pengawasan terhadap Pemerintah Daerah di dalam produk hukum berupa daerah yaitu Peraturan Daerah.

Dalam penerapan Peraturan Daerah secara efektif cukup diundangkan langsung dalam Lembaran Daerah. Proses ini terlihat telah memberikan kebebasan kepada daerah untuk menetapkan suatu kebijakan. Tetapi, walaupun diberikannya kebebasan kepada pemerintah daerah dalam menentukan kebijakan, ternyata tetap dibatasi yakni tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan hak pengawasan kepada Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Provinsi sebagai wakil dari Pemerintah Pusat di daerah yang wujud pengawasan tersebut dapat melakukan pembatalan terhadap

³⁵ Sirajuddin, dkk., *Op.Cit.* hlm. 43

kebijakan daerah dan keputusan Kepala Daerah apabila bertentangan dengan kepentingan umum maupun peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.³⁶

Jika dikaitkan dengan alasan kepentingan umum yang tidak jelas batasannya karena bersifat umum, memberi kesempatan yang luas terhadap Pemerintah Pusat untuk melakukan tindakan pembatalan kebijakan daerah apalagi kalau kebijakan daerah tersebut dianggap tidak sejalan dengan program dan kebijakan Pemerintah Pusat. Tindakan inilah yang dapat merugikan daerah dalam melaksanakan otonomi daerahnya. Kebijakan daerah yang dimaksud seperti peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang menyangkut pemungutan pajak daerah dan retribusi yang sangat berkaitan dengan kepentingan umum. Hal ini merupakan bentuk upaya daerah untuk menanggulangi besarnya pembiayaan daerah dalam melaksanakan otonominya. Namun, kebijakan ini pada masa reformasi sangat memberatkan bagi rakyatnya.

Selain memberikan hak pengawasan kepada Pemerintah Pusat, Undang-Undang ini juga dalam pemilihan Kepala Daerah dan wakilnya yang menjadi satu pasangan calon menganut sistem pemilihan langsung oleh rakyat. Pemilihan tersebut dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Semula, ada ketentuan yang

³⁶ Samsul Wahidin., *Op.Cit.* hlm. 107

menjelaskan bahwa pasangan calon Kepda/Wakepda hanya dapat diajukan oleh parpol-parpol atau gabungan parpol apabila memiliki kursi di DPRD minimal 15 persen suara. Akan tetapi, ketentuan tersebut memohon untuk melakukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan tersebut. Hasilnya, parpol atau gabungan parpol yang tidak memiliki kursi di DPRD dapat mengajukan calon pasangan dengan syarat secara kumulatif memiliki minimal 15 persen suara pemilih di daerah bersangkutan.³⁷

Dalam melakukan pertanggung jawaban oleh Kepala Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menentukan bahwa Gubernur menyampaikan Laporan Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah (LPPD) kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, dan Bupati/Walikota menyampaikan LPPD kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur. Undang-Undang ini meniadakan ketentuan pelaksanaan LPPD oleh Kepala Daerah kepada DPRD yang ada dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 karena pada saat ketentuan itu berlaku munculnya dugaan tentang uang politik atau pemerasan sehubungan dengan laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah oleh oknum-oknum DPRD. Oknum-oknum DPRD meminta uang kepada Kepda/Wakepda agar pertanggungjawaban tersebut diterima, bahkan sempat diancam oleh DPRD bahwa laporan pertanggungjawaban akan dijatuhi mosi tak percaya

³⁷ Abdul Latif dan Hasbi Ali., *Op.Cit.* hlm. 106

(dijatuhkan bersamaan dengan penolakan pertanggungjawaban). Sehingga membuat Kepda/Wakepda secara terpaksa mengeluarkan sejumlah uang agar laporan pertanggungjawaban tersebut diterima oleh DPRD.

Kepda/Wakepda tidak melakukan LPPD kepada DPRD, tetapi memberikan informasi laporan pertanggungjawaban kepada DPRD yaitu Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) sebagaimana telah ditentukan oleh Menteri Dalam Negeri dalam Surat Edaran No. 120/1306/SJ tanggal 7 Juli 2005. Dalam hal ini, DPRD tidak dapat menolak dan tidak harus menyatakan menerima LKPJ serta tidak dapat menjatuhkan Kepala Daerah. DPRD hanya dapat memberikan catatan strategis dalam bentuk Keputusan DPRD yang akan ditindaklanjuti oleh DPRD dalam melaksanakan pemerintahannya kedepan.³⁸

Pengawasan terhadap Peraturan Daerah dilakukan melalui dua jalur, yaitu pengawasan melalui jalur eksekutif (Permerintah Pusat) dan pengawasan melalui jalur yudikatif (Mahkamah Agung). Pengawasan melalui jalur eksekutif diatur dalam Pasal 145 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang berisi:

- 1) Peraturan Daerah (Perda) disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 hari setelah ditetapkan.
- 2) Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh pemerintah.

³⁸ *Ibid.*, hlm. 108.

- 3) Pembatalan dituangkan dalam Perpres dalam waktu paling lama 60 hari sejak diterimanya oleh Pemerintah.
- 4) Paling lama 7 hari setelah ada Perpres pembatalan maka Kepda menghentikan pelaksanaan Perda tersebut untuk selanjutnya DPRD bersama Kepda mencabutnya.
- 5) Kepda dapat mengajukan keberatan kepada MA atas Perpres yang membatalkan Perda jika ada alasan yang bisa dibenarkan.
- 6) Jika MA mengabulkan permohonan itu maka Perpres menjadi batal dan tidak punya kekuatan hukum.
- 7) Jika pemerintah tidak mengeluarkan Perpres pembatalan dalam 60 hari maka Perda dinyatakan berlaku.

Pengawasan jalur yudikatif dilakukan melalui uji materi (*judicial review*) ke Mahkamah Agung yang bisa diajukan oleh masyarakat atau pihak-pihak lain yang berkepentingan. Menurut Bagir Manan, kedudukan Perda sangat kuat sehingga tidak semua Perda yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi bisa dibatalkan dengan *judicial review*, kecuali bertentangan dengan UUD atau UU/Perpu. Jika Perda bertentangan dengan PP atau Perpres, bisa saja Perda tetap berlaku bahkan bisa juga PP atau Perpres yang dibatalkan dalam hal PP atau Perpres mengatur masalah yang oleh Undang-Undang telah diserahkan sebagai urusan daerah.³⁹

c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

Berkembangnya sistem ketatanegaraan di Indonesia serta perubahan yang terjadi dalam masyarakat, maka lahirlah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 untuk menyesuaikan keadaan diatas. Undang-Undang ini hadir dengan pengaturan yang lebih kompleks dan sistematis dalam pengaturan

³⁹ *Ibid.*, hlm. 115.

pemerintahan daerah, termasuk pemekaran wilayah yang sangat perlu diperhatikan. Dalam Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 sudah dilakukan pemisahan antara pemerintahan daerah, desa dan pemilu Kepala Daerah.⁴⁰

Sejak diberlakukannya Undang-Undang ini seiring berjalannya waktu, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengalami dua kali perubahan. *Pertama*, melalui Perppu No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah di antaranya menghapus tugas dan wewenang DPRD dalam melakukan pemilihan Kepala Daerah. *Kedua*, melalui Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 diubah kembali untuk kedua kalinya terkait dengan kedudukan wakil Kepala Daerah serta tugasnya dan kedudukan DPRD.⁴¹

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 membagi urusan pemerintahan menjadi tiga bagian yaitu urusan pemerintahan absolut, konkuren dan umum. Berdasarkan Undang-Undang ini, urusan pemerintahan absolut merupakan urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan daerah Provinsi serta daerah Kabupaten/Kota, dan urusan pemerintahan umum merupakan kewenangan dari Presiden.

⁴⁰ Yusnani Hasyimzoem, dkk., *Op.Cit.* hlm. 37.

⁴¹ Sirajuddin, dkk., *Op.Cit.* hlm. 46

Undang-Undang ini mengatur kedudukan antara DPRD dan Kepala Daerah itu sejajar yang memiliki fungsi berbeda. Karena sebagai penyelenggara daerah, DPRD dan Kepala Daerah diberi mandat oleh rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. DPRD memiliki fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan. Sedangkan Kepala Daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan Kebijakan Daerah.

Kepala Daerah wajib memberikan laporan pertanggungjawaban dan laporan keterangan pertanggungjawaban setiap tahun sekali kepada pemerintah “atasan” dan kepada DPRD untuk rekomendasi perbaikan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam Pasal 68 menjelaskan bahwa Kepala Daerah yang tidak melaksanakan program strategis nasional dapat dikenai sanksi administratif, pemberhentian sementara, bahkan sampai pada pemberhentian permanen.

Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah tidak berimplikasi pada pemberhentian Kepala Daerah. Pemberhentian tersebut dapat dilakukan oleh DPRD, akan tetapi tidak secara sewenang-wenang oleh DPRD melalui voting. Pasal 80 menjelaskan bahwa bagi Kepala Daerah yang melanggar sumpah/janji, larangan baginya atau melakukan perbuatan tercela, haru diproses secara hukum terlebih dahulu melalui persidangan di

Mahkamah Agung untuk membuktikan kesalahannya. Jika terbukti bersalah, maka DPRD dapat mengusulkan pemberhentian kepada Presiden.⁴²

2. Pemerintahan Daerah

Istilah pemerintah (*government*) dapat dibedakan dengan pemerintahan (*governance*). Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata pemerintah merujuk pada lembaga atau orang yang bertugas mengatur dan memajukan negara dengan rakyatnya. Sedangkan pemerintahan adalah hal, cara, hasil kerja memerintah, mengatur negara dengan rakyatnya.⁴³ Selanjutnya yang dimaksud dengan daerah atau daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjelaskan 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 RI. Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pemerintah daerah yang dimaksud adalah Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan

⁴² *Ibid.*, hlm. 48-49.

⁴³ Ani Sri Rahayu. 2018. *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*. Sinar Grafika: Jakarta. Hlm. 64.

pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Adapun Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah di wilayah Provinsi yaitu gubernur dan wakil gubernur, di wilayah Kabupaten yaitu Bupati dan wakil Bupati, dan wilayah Kota yaitu Walikota dan wakil Walikota.

Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi-provinsi, dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten/kota. begitupun kabupaten/kota terdapat didalamnya kecamatan dan desa/kelurahan. Pemerintah Provinsi dan Pemerintah kabupaten/kota dapat mengatur urusan pemerintahan sendiri.

Sesuai dengan amanat UUD 1945 yang terdapat dalam Pasal 18 yang menjelaskan bahwa Pemerintah Daerah dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan, dapat menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat artinya bahwa daerah memiliki kebebasan seluas-luasnya untuk mengembangkan daerahnya sendiri sesuai dengan potensi yang ada dengan kebebasan berinisiatif, dan Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain dalam melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Dalam melakukan pembangunan negara yang berkesinambungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dengan mengikuti pedoman-pedoman

diatas, maka Pemerintah Pusat dan Daerah haruslah ada komunikasi dan hubungan antar keduanya agar tidak terjadi penyalahgunaan kewenangan.

Model hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah tidak hanya berkuat antara model otonomi dengan federasi. Menurut Ismail Suny, ada lima tingkatan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. *Pertama*, negara kesatuan dengan otonomi terbatas. Indonesia merupakan salah satu negara yang menganut otonomi terbatas. Walaupun dalam Undang-Undangnya menganut asas desentralisasi, akan tetapi substansinya sangat sentralistik. Pemerintah Pusat diberi wewenang yang sangat besar dalam banyak hal. *Kedua*, negara kesatuan dengan otonomi luas. *Ketiga*, negara semi federal dengan Provinsi atas kebaikan Pemerintah Pusat. Ciri negara seperti ini adalah kekuasaan terhadap Pemerintah Pusat untuk dapat membatalkan kebijakan-kebijakan atau keputusan yang telah ditetapkan oleh daerah-daerah bagian. *Keempat*, negara federal dengan pemerintah federal. *Kelima*, negara konfederasi. Suatu negara dikatakan berbentuk konfederasi jika Pemerintah Pusat bergantung pada *goodwill* negara-negara anggota *commonwealth*.⁴⁴

Hubungan Pusat dan Daerah dijelaskan dalam Pasal 18A UUD 1945 yaitu, ayat (1) menyatakan bahwa hubungan kewenangan antara Pusat dan Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota diatur dengan Undang-Undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Ayat (2) menyatakan

⁴⁴ Ni'matul Huda. 2009. *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*. Pustaka Pelajar:Yogyakarta. Hlm.88.

bahwa hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan lainnya antara Pusat dan Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-Undang.

3. Pembagian Urusan Pemerintahan

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Urusan Pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh Kementerian Negara dan penyelenggara Pemerintah Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan mensejahterahkan masyarakat.

Usuran pemerintahan dibagi atas 3 bagian, yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.

a. Urusan Pemerintahan Absolut

Usuran pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan absolut sebagaimana yang dimaksud meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan ini pemerintah pusat dapat melaksanakan sendiri ataupun melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal atau Gubernur sebagai wakil dari Pemerintah Pusat berdasarkan asas dekonsentrasi. Instansi Vertikal yang dimaksud adalah perangkat kementerian

dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian yang mengurus urusan pemerintahan yang tidak diserahkan kepada daerah otonom dalam wilayah tertentu.

b. Urusan Pemerintahan Konkuren

Usuran pemerintahan konkuren merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan dari Pemerintah Daerah. Urusan pemerintahan terbagi menjadi dua bagian yaitu urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Mengenai urusan pemerintahan wajib, urusan pemerintahan ini ada yang berkaitan dengan pelayanan dasar artinya urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah, dan adapun tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Usuran pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan pemukiman, kenteraman, ketertiban umum, perlindungan masyarakat dan sosial. Sedangkan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan publik meliputi tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan desa, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, perhubungan, komunikasi dan informatika, koperasi, usaha kecil,

dan menengah, penanaman modal, kepemudaan dan olahraga, statistik, persandian, kebudayaan, perpustakaan, dan kearsipan.

Urusan pemerintahan pilihan merupakan urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh daerah berdasarkan potensi yang dimiliki masing-masing daerah. Penyelenggara urusan pemerintah pilihan yang meliputi kelautan, kehutanan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kemudian, urusan pemerintahan bidang kehutanan yang berkaitan dengan pengelolaan taman hutan raya Kabupaten/Kota menjadi kewenangan dari Pemerintah Kabupaten/Kota. Urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan dari Pemerintah Pusat. Serta, urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral yang berkaitan dengan pemanfaatan langsung panas bumi dalam Kabupaten/Kota menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota.⁴⁵

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi serta Kabupaten/kota berdasarkan prinsip akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Dalam pembagian urusan pemerintahan berdasarkan prinsip tersebut Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota memiliki kriteria urusan pemerintah yang menjadi kewenangan masing-masing. *Pertama*, kriteria

⁴⁵ Anis Sri Rahayu., *Op.Cit.* hlm. 59.

urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah segala urusan pemerintahan yang lokasi, penggunaannya, manfaat atau dampak negatifnya berada lintas Daerah provinsi atau lintas negara. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat dan/atau yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional. *Kedua*, kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi adalah segala urusan pemerintahan yang lokasi, pengguna, manfaat atau dampak negatifnya berada lintas daerah Kabupaten/Kota, serta penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Provinsi. *Ketiga*, kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota adalah segala urusan pemerintahan berada yang lokasi, pengguna, manfaat atau dampak negatifnya berada dalam daerah Kabupaten/Kota, dan penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.

c. Urusan Pemerintahan Umum

Urusan pemerintahan umum merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan dari Presiden sebagai kepala pemerintahan yang pelaksanaannya dilakukan oleh Gubernur, Bupati, dan Walikota. Urusan pemerintahan ini meliputi pembinaan ketahanan nasional, kerukunan antarumat beragama, persatuan dan kesatuan bangsa, penanganan konflik

sosial, pembinaan kerukunan antarsuku maupun intrasuku, koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan yang ada di wilayah daerah provinsi dan kabupaten/kota, pengembangan kehidupan demokratis, serta pelaksanaan semua urusan pemerintahan yang bukan kewenangan daerah.⁴⁶

4. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Penyelenggara negara menurut UUD 1945 meliputi penyelenggara dalam berbagai bidang pemerintahan. Penyelenggara negara dalam arti luas meliputi bidang eksekutif, legislatif dan yudikatif. Sedangkan penyelenggara negara dalam arti sempit adalah pemerintah (eksekutif).⁴⁷ Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota dilaksanakan oleh Kepala Daerah dan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) dibantu oleh perangkat daerah.

Kepala Daerah yang dimaksud adalah Gubernur, Bupati dan Walikota. Gubernur sebagai Kepala Daerah untuk daerah Provinsi, Bupati untuk daerah Kabupaten, dan Walikota untuk daerah Kota. Masa jabatan Kepala Daerah diberi oleh Undang-Undang selama 5 Tahun terhitung sejak pelantikan, dan setelahnya dilakukan pemilihan kembali dalam jabatan yang sama untuk satu kali masa jabatan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang yang berlaku. Kepala Daerah dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah dibantu oleh

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 60

⁴⁷ Ani Sri Rahayu., *Op.Cit.* hlm. 65.

wakil Kepala Daerah. wakil Kepala Daerah yang dimaksud adalah wakil Gubernur, wakil Bupati, dan wakil Walikota. Berikut tugas, wewenang dan kewajiban Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah menurut Undang-Undang 23 Tahun 2014.

a. Tugas dan Wewenang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Tugas Kepala Daerah diatur dalam Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, sebagai berikut:

- 1) Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan oleh DPRD.
- 2) Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat.
- 3) Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD (Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah) dan RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) kepada DPRD yang kemudian dibahas bersama DPRS, serta bertugas menyusun dan menetapkan RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah).
- 4) Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah), perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD yang kemudian dibahas bersama DPRD.

- 5) Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 6) Mengusulkan pengangkatan wakil Kepala Daerah.
- 7) Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan, tugas wakil Kepala Daerah diatur dalam Pasal 66 ayat (1), sebagai berikut:

- 1) Membantu Kepala Daerah dalam:
 - a) Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah;
 - b) Mengoordinasikan kegiatan Perangkat Daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan oleh aparat pengawasan;
 - c) Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah Provinsi bagi wakil Gubernur; dan
 - d) Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah Kabupaten/Kota, Kelurahan dan/atau Desa bagi wakil Bupati/Walikota.
- 2) Memberikan saran dan pertimbangan kepada Kepala Daerah dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah.

- 3) Melaksanakan tugas dan wewenang Kepala Daerah apabila Kepala Daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan hadir.
- 4) Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Mengenai kewenangan Kepala Daerah terdapat dalam Pasal 65 ayat (2), sebagai berikut:

- 1) Mengajukan rancangan Perda.
- 2) Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD.
- 3) Menetapkan Peraturan dan Keputusan Kepala Daerah.
- 4) Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat.
- 5) Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

b. Kewajiban Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Selain tugas dan wewenang, Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah juga memiliki kewajiban yang harus dipenuhi. Kewajiban tersebut terdapat dalam Pasal 67 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, sebagai berikut:

- 1) Memegang teguh dan mengamalkan nilai-nilai Pancasila, melaksanakan UUD 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan NKRI.
- 2) Menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 3) Mengembangkan kehidupan demokrasi.

- 4) Menjaga etika dan norma dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah.
- 5) Menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik.
- 6) Melaksanakan program strategis nasional.
- 7) Menjalin hubungan kerja dengan seluruh Instansi Vertikal di Daerah dan seluruh Perangkat Daerah.

Tugas dan wewenang yang dimiliki oleh Kepala Daerah hanya dapat dilaksanakan apabila Kepala Daerah tidak dalam menjalankan masa tahanan ataupun berhalangan sementara. Jika Kepala Daerah sedang dalam menjalankan masa tahanan atau berhalangan sementara, maka wakil Kepala Daerah yang akan menjalankan tugas Kepala Daerah. Jika wakil Kepala Daerah sedang tidak ada atau dalam menjalankan tugas lainnya (berhalangan hadir), maka yang menjalankan tugas Kepala Daerah adalah Sekretaris Daerah.

Apabila Kepala Daerah dan/atau wakil Kepala Daerah tidak melaksanakan program strategis nasional akan dikenakan sanksi administratif yaitu berupa teguran tertulis oleh Menteri untuk Gubernur dan/atau wakil Gubernur, dan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk Bupati dan/atau wakil Bupati atau Walikota dan/atau wakil Walikota. Namun, jika teguran tertulis telah diberikan sebanyak dua kali berturut-turut dan tetap tidak melaksanakannya, maka Kepala Daerah dan/atau wakil Kepala Daerah diberhentikan selama tiga bulan.

5. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, penyelenggaraan pemerintahan daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yaitu⁴⁸:

- a. Kepastian hukum, asas ini mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
- b. Tertib penyelenggara negara, asas ini menjadi landasan keteraturan, kesesuaian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.
- c. Kepentingan umum, asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
- d. Keterbukaan, asas yang membuka diri terhadap masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- e. Proporsionalitas, asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
- f. Profesionalitas, asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

⁴⁸ A. Pangerang Moenta dan Syafaat A.P., *Op.Cit.* hlm. 49.

- g. Akuntabilitas, asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- h. Efisiensi, asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang baik.
- i. Efektivitas, asas yang berorientasi pada tujuan tepat guna dan berdaya guna.
- j. Keadilan, asas yang setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan secara proposional bagi setiap warga negara.

Menjalankan otonomi yang seluas-luasnya sampai saat ini harus berdasarkan asas dekonsentrasi, asas desentralisasi, dan asas tugas pembantuan. *Pertama*, asas dekonsentrasi menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 angka 9 merupakan pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintahan Pusat, Instansi Vertikal di wilayah tertentu, dan/atau Gubernur dan Bupati/Wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Asas dekonsentrasi dapat ditinjau dari tiga segi, yaitu segi pertama asas ini melimpahkan/memberikan wewenang kepada Pemerintah Daerah atau pejabat-pejabat yang berada di daerah untuk menyelenggarakan tugas-tugas yang menjadi urusan Pemerintahan Pusat di

daerah, serta pelimpahan wewenang dari pejabat-pejabat atasan kepada tingkat di bawahnya. Segi kedua dilihat dari pembentuk pemerintah berarti membentuk pemerintah lokal administrasi di daerah-daerah untuk menyelenggarakan urusan Pemerintah Pusat di daerah. Segi ketiga asas ini membagi wilayah menjadi daerah-daerah lokal administratif atau membagi wilayah negara menjadi wilayah-wilayah administratif.⁴⁹

Kedua, asas desentralisasi dalam Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 merupakan penyerahan urusan Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonom. Secara umum, desentralisasi mencakup hal-hal seperti distribusi kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah yang di dalamnya terdapat dekonsentrasi yaitu melimpahkan kewenangan Pemerintah Pusat kepada Daerah untuk menyelenggarakan sebagian tugas-tugas Pemerintah Pusat yang berada di daerah. Menurut Sarundajang, desentralisasi adalah suatu sistem yang dipakai dalam bidang pemerintahan yang merupakan kebalikan sentralisasi. Sentralisasi menganut sistem bahwa kewenangan yang ada di pusat maupun di daerah dipusatkan dalam tangan Pemerintah Pusat.⁵⁰ Menurut Amrah Muslimin dalam buku Ni'matul Huda, desentralisasi adalah pelimpahan

⁴⁹ Ni'matul Huda. 2016. *Hukum Tata Negara Indonesia*. PT. RajaGrafindo Persada:Jakarta. Hlm. 334.

⁵⁰ Yusnani Hasyimzoem, dkk., *Op.Cit.* hlm. 18-19.

wewenang pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri.⁵¹

Ketiga, asas tugas pembantuan dalam Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 merupakan penugasan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintah yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Provinsi kepada Pemerintah Kabupaten/Kota dalam melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi. Menurut Joeniarto dalam buku Ni'matul Huda, tugas pembantuan adalah tugas ikut melaksanakan urusan-urusan Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah yang berhak mengatur rumah tangga tingkat atasannya. Berbeda tugas pembantuan dengan tugas rumah tangga sendiri, di sini urusannya bukan menjadi tugas urusan rumah tangga sendiri, tetapi merupakan urusan Pemerintah Pusat atau atasannya. Artinya bahwa Pemerintah Daerah hanya ikut membantu Pemerintah Pusat dalam menyelenggarakan urusan Pemerintah Pusat. Maka, Pemerintah Daerah hanya memiliki kewenangan dalam mengatur dan mengurus terbatas pada penyelenggaraannya saja.⁵²

⁵¹ Ni'matul Huda., *Hukum Tata...*, *Op.Cit.* hlm. 329.

⁵² *Ibid.*, hlm. 335.

B. Hak Asasi atas Pendidikan

1. Pendidikan Dalam Tinjauan Islam

Manusia pada saat dilahirkan telah mengemban amanah atau tugas-tugas kewajiban dan tanggung jawab yang diberikan oleh Allah kepada manusia agar dipenuhi, dijaga dan dipelihara sebaik-baiknya. Amanah atau tugas yang dimaksud adalah menjadi Khalifah Allah di bumi ini yang dapat dipahami dari Q.S. Al-An'am ayat 165. Tugas manusia sebagai Khalifah di muka bumi menyangkut mewujudkan kemakmuran, keselamatan serta kebahagiaan di muka bumi ini. Tugas kekhalifahan dalam rumahtangga/keluarga menyangkut membentuk rumah tangga yang bahagia dan sejahtera. Dalam kemasyarakatan menyangkut tugas-tugas mewujudkan persatuan dan kesatuan umat, tolong-menolong, menegakkan keadilan, bertanggung jawab terhadap *amar ma'ruf nahi munkar*, dan berlaku baik terhadap golongan masyarakat yang lemah. Sedangkan tugas kekhalifahan terhadap alam menyangkut tugas-tugas sebagai berikut, *pertama* membudayakan alam maksudnya ialah membudayakan alam yang tersedia agar dimanfaatkan oleh manusia sebaik mungkin untuk menciptakan ke maslahatan hidup manusia, *kedua* mengamalkan budaya maksudnya ialah budaya atau hasil karya manusia harus sesuai dengan keadaan alam sehingga tidak merusak alam atau lingkungan hidup, *ketiga* mengislamkan budaya yakni berbudaya harus tetap sesuai dengan syari'at Islam sehingga berarti

mengerahkan segala tenaga, cipta, rasa dan karsa serta bakat untuk mencari dan menemukan ajaran Islam dan kuasa Allah SWT.

Menjalankan tugas-tugas kekhalfahan sebagaimana disebutkan di atas sangat penting manusia untuk mengikuti proses pendidikan. Fungsi pendidikan dalam Islam antara lain untuk membimbing dan mengarahkan manusia agar mampu mengemban amanah dari Allah baik sebagai hamba Allah maupun sebagai Khalifah di muka bumi.⁵³

Pendidikan dalam bahasa arab disebut *tarbiyah* yang berasal dari tiga kelompok kata yaitu *pertama, raba yarbu* berarti bertambah dan bertumbuh. *Kedua, rabiya yarba* berarti menjadi besar. *Ketiga, rabba yarubbu* berarti memperbaiki, menguasai urusan, menuntut, menjaga, dan memelihara. Pendidikan dapat diartikan sebagai suatu proses perubahan ke arah yang lebih baik.⁵⁴ *Tarbiyah* dapat juga diartikan sebagai proses transformasi ilmu pengetahuan dari pendidik ke peserta didik agar ia memiliki sikap dan semangat yang tinggi dalam memahami dan menyadari kehidupannya, sehingga berbentuk ketakwaan, budi pekerti dan kepribadian yang luhur. Pengertian tersebut diambil dari Q.S. Ali-Imran ayat 79. Juga terdapat dalam hadis Nabi SAW yaitu yang artinya: “Jadilah rabbani yang penyantun, memiliki pemahaman dan berpengetahuan. Disebut rabbani karena mendidik

⁵³ Muhaimin M.A. 2004. *Paradigma Pendidikan Islam Upaya Mengefektifkan Pendidikan Agama Islam di Sekolah*. PT. Remaja Rosdakarya:Bandung. Hlm. 22-24.

⁵⁴ Jasa Ungguh M. 2005. *Pendidikan Islam Integratif*. Pustaka Pelajar:Yogyakarta. Hlm. 99.

manusia dari pengetahuan tingkat rendah menuju pada tingkat tinggi.” (HR. Al-Bukhari dari Ibnu Abbas).⁵⁵

Mengenai pendidikan terhadap anak sangatlah penting untuk diperhatikan. Pendidikan anak dalam Al-Qur’an terdapat dua istilah untuk mengistilahkan anak yaitu *pertama al-aulad*. Istilah *al-aulad* biasanya dikaitkan dengan makna anak secara pesimistis sehingga perlu perhatian khusus. Dapat dilihat pada Q.S. Saba’ ayat 37 yang artinya “Dan sekali-kali bukanlah harta dan bukan (pula) anak-anak kamu yang mendekatkan kamu kepada Kami sedikit pun; tetapi orang-orang yang beriman dan mengerjakan amal-amal (saleh), mereka itulah yang memperoleh balasan yang berlipat ganda disebabkan apa yang telah mereka kerjakan; dan mereka aman sentosa di tempat-tempat yang tinggi (dalam surga).”

Ayat-ayat tersebut sebagai acuan untuk mencurahkan tenaga dan pikiran dalam rangka memperbaiki anak melalui pendidikan, sehingga mereka dapat menjadi wasilah untuk mendekatkan diri kepada Allah SWT, bukan sebagai fitnah (merepotkan) bagi orang tuanya dan masyarakat sekitarnya.

Kedua, istilah *al-banun* yang menganduk pemahaman anak secara optimis yang menimbulkan kebanggaan dan ketenteraman dalam hati. Hal ini terdapat dalam Q.S. Al-Furqan ayat 25 yang artinya “Dan orang-orang

⁵⁵ Abdul Mujib dan Jusuf M. 2006. *Ilmu Pendidikan Islam*. Kencana Prenada Media:Jakarta. Hlm. 13.

berkata; Ya Tuhan kami, anugerahkanlah kepada kami isteri-isteri kami dan keturunan kami sebagai penyenang hati (kami), dan jadikanlah kami imam bagi orang-orang yang bertakwa.” Anak dapat menjadi anak yang membacakan apabila dididik dengan benar, bahkan bisa terjadi sebaliknya, anak akan menjadi petaka jika tidak didik dengan benar. Anak harus dididik, karena pada hakikatnya manusia diberi fitrah oleh Allah SWT untuk dapat dididik, mendidik dan sekaligus dapat mendidik dan didik.⁵⁶

Mendidik anak harus berdasarkan Al-Qur’an dan Hadis bagi umat muslim agar dapat mengembangkan dirinya sebagai pribadi yang cerdas, sebagai manusia yang bertakwa dan beriman, serta memiliki sikap yang sopan santun terhadap sesama manusia demi kesejahteraan dan kebahagiaan hidupnya dan masyarakat sekelilingnya.

⁵⁶ Miftahul Huda dan M. Idris. 2008. *Nalar Pendidikan Anak*. Ar-Ruzz Media:Yogyakarta. Hlm. 76-78.

2. Hak Asasi Manusia

Setiap manusia sudah memiliki hak asasi manusia sejak dalam kandungan maupun setelah lahir. Hak asasi manusia merupakan hak kodrati yang melekat pada manusia bersifat universal dan langgeng oleh karena itu harus dilindungi, dihormati, maupun dijunjung tinggi oleh siapa pun. Hak asasi manusia ini pun tidak boleh diabaikan, dikurangi, ataupun dirampas.⁵⁷ UUD 1945 telah menjelaskan bahwa setiap orang berhak untuk hidup, berkeluarga, memilih agamanya sendiri, mendapatkan perlindungan dan kepastian hukum, dan masih banyak lagi hak-hak yang diatur dalam UUD 1945. Hak asasi manusia menurut Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum maupun pemerintah, serta demi kehormatan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat.

Terdapat beberapa prinsip terhadap hak asasi manusia, sebagai berikut:

a. Prinsip universal (*Universality*)

Prinsip universal ini menjelaskan bahwa setiap manusia yang lahir di dunia, hak asasi manusia sudah melekat pada dirinya baik masih dalam

⁵⁷ Eko Riyadi., *Op.Cit.* hlm. 230.

kandungan maupun setelah lahir. Tidak memandang di mana ia tinggal, apa agamanya, sukunya, warna kulit, statusnya, semua memiliki hak yang sama dan hak tersebut harus dipenuhi. Penegasan prinsip ini melalui Pasal 5 Deklarasi Wina tentang Program Aksi yang berbunyi bahwa semua hak asasi manusia adalah universal, tak terbagi, saling bergantung, saling terkait.

b. Prinsip tak terbagi (*Indivisibility*)

Prinsip ini menekankan bahwa semua kategori hak asasi manusia itu sama-sama penting dan tidak diperbolehkan untuk mengesampingkan salah satu hak tersebut. Artinya semua yang termasuk dalam kategori hak asasi manusia harus terpenuhi secara keseluruhan. Pemerintah harus mengakui semua hak asasi manusia, tidak boleh hanya mengakui hak kategori tertentu.⁵⁸ Misalnya dalam hak atas pendidikan, setiap orang berhak mendapatkan pendidikan demi masa depan yang baik dan kesejahteraan hidupnya. Tidak hanya memenuhi hak atas pendidikan tersebut, Pemerintah pun harus memberikan sarana dan prasarana yang baik dalam menyelenggarakan pendidikan. Mendapatkan sarana dan prasarana yang baik juga merupakan hak bagi para peserta didik agar proses belajar mereka berjalan lancar dan memberikan kenyamanan dalam menuntut ilmu.

⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 26.

c. Saling Bergantung (*Interdependent*)

Prinsip ini menjelaskan bahwa terpenuhinya satu kategori hak tertentu akan selalu bergantung dengan terpenuhinya yang lain. Misalnya hak atas pekerjaan akan bergantung pada terpenuhinya hak atas pendidikan. Maka dapat atau tidaknya pekerjaan bagi penyandang disabilitas, tergantung pada pendidikan mereka dipenuhi atau tidak oleh negara.

d. Saling Terkait (*Interrelated*)

Prinsip ini berarti bahwa keseluruhan hak asasi manusia merupakan bagian tak terpisahkan dari yang lain. Pada saat seseorang memilih untuk berpartisipasi dalam pemerintahan, memilih calon anggota legislatif, mendirikan perkumpulan, bebas beragama, bebas berpendapat, pada saat yang sama juga ia harus mendapatkan fasilitas pendidikan, kesehatan, dan lainnya.⁵⁹

e. Kesetaraan (*Equality*)

Prinsip ini dapat dipahami bahwa adanya perlakuan yang setara, di mana pada situasi yang sama harus diperlakukan yang sama, dan dengan perdebatan, di mana berada pada situasi yang berbeda diperlakukan secara berbeda pula. Adapun dilakukannya tindakan afirmatif untuk mencapai kesetaraan. Tindakan ini mengizinkan negara untuk memperlakukan secara

⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 27.

lebih kepada kelompok tertentu yang tidak terwakili. Misalnya, seorang laki-laki dan perempuan memiliki kualifikasi dan pengalaman yang sama melamar untuk pekerjaan yang sama, tindakan afirmatif ini dilakukan dengan mengizinkan perempuan untuk diterima dengan alasan karena lebih banyak laki-laki yang melamar di lowongan pekerjaan tersebut dibandingkan dengan perempuan. Namun, tindakan afirmatif hanya dapat digunakan dalam suatu ukuran tertentu saja untuk mencapai kesetaraan. Jika kesetaraan ini telah tercapai, maka tindakan ini tidak dapat dibenarkan lagi.

f. Non-Diskriminasi

Diskriminasi adalah kesenjangan perbedaan perlakuan dari perlakuan yang seharusnya sama/setara. Diskriminasi memiliki dua bentuk yaitu diskriminasi langsung dan tidak langsung. Diskriminasi langsung adalah ketika seseorang baik langsung maupun tidak langsung diperlakukan dengan berbeda daripada lainnya. Sedangkan, diskriminasi tidak langsung dapat dilihat ketika dampak dari suatu hukum atau dalam praktek hukum merupakan bentuk diskriminasi, walaupun hal tersebut tidak ditujukan untuk tujuan diskriminasi.⁶⁰ Prinsip non-diskriminasi ini sangatlah penting dalam hak asasi manusia.

Dalam DUHAM (Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia) memuat prinsip-prinsip dasar yaitu pengakuan terhadap martabat manusia. Pengakuan

⁶⁰ Rhona K.M., dkk..., *Op.cit.*, hlm. 40.

martabat manusia dan kesamaan hak antar seluruh manusia adalah dasar dari kemerdekaan, keadilan dan perdamaian. Seluruh manusia mencita-citakan kebebasan berpendapat, beragama, bebas dari ketakutan dan kekurangan. Disebutkan dalam Pasal 1 DUHAM yang menyatakan semua manusia dilahirkan merdeka dan mempunyai martabat dan hak-hak yang sama. Mereka dikaruniai akal dan hati nurani hendaknya bergaul satu sama lain dalam semangat persaudaraan. Deklarasi ini mengakui beberapa kategori hak yaitu hak-hak personal, prinsip interaksi antarmanusia dan bangsa, hak sipil dan politik, serta hak ekonomi, sosial dan budaya. Kategori hak-hak personal terdapat dalam Pasal 2-11 sebagai berikut;

- a. Hak atas semua hak dan kebebasan-kebebasan yang tercantum dalam Deklarasi ini dengan tidak ada pengecualian apapun;
- b. Hak atas kehidupan, kebebasan dan keselamatan sebagai individu;
- c. Hak untuk tidak disiksa atau diperlakukan secara kejam, serta dihukum secara tidak manusiawi atau dihina;
- d. Hak atas pengakuan sebagai subjek hukum;
- e. Hak atas perlindungan hukum;
- f. Hak atas bantuan pengadilan nasional atas terlanggarnya hak-hak dasar;
- g. Hak untuk tidak ditangkap, ditahan atau dibuang dengan cara sewenang-wenang;
- h. Hak atas peradilan yang adil;

- i. Hak atas praduga tidak bersalah dan hak untuk melakukan pembelaan.

Kemudian prinsip interaksi antam manusia dan bangsa dicantumkan dalam Pasal 12-17, sebagai berikut;

- a. Hak untuk tidak diganggu urusan pribadi, keluarga, rumah tangga, hubungan surat-menyurat, kehormatan dan nama baiknya secara sewenang-wenang;
- b. Hak atas kebebasan bergerak dan berdiam di dalam batas-batas setiap negara, hak atas meninggalkan suatu negeri termasuk negerinya sendiri, dan hak untuk kembali ke negerinya;
- c. Hak untuk mendapatkan suaka politik;
- d. Hak atas mendapatkan kewarganegaraan;
- e. Hak untuk menikah dan membangun keluarga;
- f. Hak untuk memiliki harta baik secara sendiri maupun bersama orang lain.

Konvenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik atau KIHSP memiliki prinsip-prinsip dasar yaitu non-diskriminasi, pemenuhan secara serta merta, dan tanggung jawab negara. Ketiga prinsip tersebut dapat dilihat dalam Pasal 2 KIHSP. Kategori hak yang termasuk dalam KIHSP ini adalah;

- a. Hak untuk menentukan nasib sendiri;
- b. Hak untuk hidup;
- c. Kebebasan menyampaikan pendapat;

d. Hak kebebasan beragama dan berkeyakinan;

Kemudian, Konvenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya atau KIHESB. Prinsip dasar dalam konvenan ini dapat dilihat dalam Pasal 2 KIHESB yang berbunyi:

- (1) Setiap Negara Pihak pada konvenan ini berjanji untuk mengambil langkah-langkah, baik secara individual maupun melalui bantuan dan kerja sama internasional, khususnya di bidang ekonomi dan teknis sepanjang tersedia sumber dayanya, untuk secara progresif mencapai perwujudan penuh dari hak yang diakui oleh Konvenan ini dengan cara-cara yang sesuai, termasuk dengan pengambilan langkah-langkah.
- (2) Negara Pihak pada konvenan ini berjanji untuk menjamin bahwa hak yang diatur dalam konvenan ini akan dilaksanakan tanpa diskriminasi apa pun seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik, atau pendapat lainnya, usul-usul kebangsaan atau sosial, kekayaan, kelahiran atau status lainnya.

Lingkup hak-hak yang tercantum dalam KIHESB yaitu hak atas pendidikan, hak pekerja, dan hak untuk mendapatkan standar kehidupan yang layak. Hak atas pendidikan tercantum dalam Pasal 13 KIHESB. Hak pendidikan merupakan hak asasi manusia yang menjadi suatu sarana yang mutlak diperlukan untuk mewujudkan hak-hak lain. Tanpa pendidikan, mustahil akan ikut berpartisipasi dalam hal urusan politik seperti pemilihan umum demokratis, mendapat pekerjaan, dll. Hak atas pekerjaan mencakup hak dan kewajiban tertentu. Tidak mungkin adanya hak untuk bekerja yang mutlak karena itu kewajiban-kewajiban ditujukan pada pemastian tercapainya standar minimum. Standar kehidupan yang layak dijamin untuk setiap

individu dan keluarganya. Demikian juga bagi perbaikan kondisi kehidupan.⁶¹

Dalam Pasal 11 ayat (1) KIHESB menyatakan bahwa:

“Negara-Negara Pihak pada konvenan ini mengakui hak setiap orang atas standar kehidupan yang layak bagi dirinya dan keluarganya, termasuk pangan, sandang dan perumahan yang layak dan atas perbaikan kondisi penghidupan yang bersifat terus menerus. Negara-Negara Pihak akan mengambil langkah-langkah yang layak untuk memastikan perwujudan hak ini, dengan mengakui, untuk maksud ini, sangat pentingnya arti kerja sama internasional yang didasarkan pada perbaikan sukarela.”

3. Hak Atas Pendidikan dengan Jaminan Perlindungan Di Indonesia

Menurut Steenbeek, UUD 1945 berisi tiga pokok materi muatan , yakni *pertama* adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara, *kedua* ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental, dan *ketiga* adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental.

Dalam pembukaan UUD 1945, Dahlan Thaib mengatakan bahwa bila di kaji dengan baik setidaknya terdapat 15 prinsip hak asasi manusia, yaitu (1) hak untuk menentukan nasib sendiri; (2) hak akan warga negara; (3) hak akan kesamaan dan persamaan di hadapan hukum; (4) hak untuk bekerja; (5) hak akan hidup layak; (6) hak untuk berserikat; (7) hak untuk menyatakan pendapat; (8) hak untuk beragama; (9) hak untuk membela negara; (10) hak atas pendidikan; (11) hak akan kesejahteraan; (12) hak akan jaminan sosial;

⁶¹ *Ibid.*, hlm. 115-129.

(13) hak akan kebebasan dan kemandirian peradilan; (14) hak mempertahankan tradisi budaya; (15) hak mempertahankan bahasa daerah.⁶²

Pendidikan dilakukan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana terdapat dalam pembukaan UUD 1945, sekaligus juga memajukan hak asasi manusia Indonesia, serta mengangkat harkat dan martabat bangsa. Pendidikan merupakan hak yang diberikan berdasarkan konstitusi Indonesia serta telah menjadi kewajiban yang diberi oleh negara kepada rakyatnya.⁶³

Negara menjamin hak setiap warga negara untuk mendapatkan pendidikan karena pendidikan merupakan salah satu instrumen pengembangan diri manusia⁶⁴, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 28C ayat (1) yaitu setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia. Untuk memperoleh pendidikan, seseorang berhak memilih pendidikan dan pengajarannya sebagaimana terdapat dalam Pasal 28E ayat (1) yang berbunyi Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah

⁶² Majda E.M. 2015. *Hak Asasi Manusia Dalam Konstitusi Indonesia*. Jakarta:Kencana.hlm. 86-89.

⁶³ Icsan Yasin..., *Op.Cit.* hlm. 82.

⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 103

negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali. Dalam melakukan proses pembelajaran tersebut harus diperlakukan sama antara satu orang dengan yang lainnya tanpa adanya diskriminasi tanpa dilihat status mereka masing-masing.

Pendidikan wajib diikuti oleh seluruh warga negara Indonesia, serta pemerintah juga harus mengusahakan dan menyelenggarakan pendidikan yang layak bagi warga negara Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pasal 31 UUD 1945 yang berbunyi:

- (1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan.
- (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.
- (3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa.
- (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.
- (5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan

Hak atas pendidikan juga dijamin dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional terdapat Pasal 5 yang menyatakan:

- (1) Setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu.
- (2) Warga negara yang memiliki kelainan fisik, emosional, mental, intelektual, dan/atau sosial berhak memperoleh pendidikan khusus.
- (3) Warga negara di daerah terpencil atau terbelakang serta masyarakat adat yang terpencil berhak memperoleh pendidikan layanan khusus.

- (4) Warga negara yang memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa berhak memperoleh pendidikan khusus.
- (5) Setiap warga negara berhak mendapatkan kesempatan meningkatkan pendidikan sepanjang hayat.

Selain hak atas pendidikan dijamin oleh konstitusi dan perundang-undangan, hak atas pendidikan juga diimplementasikan di dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Economic Sosial And Cultural Rights* (Konvenan Internasional tentang Hak Ekonomi Sosial dan Budaya). Konvenan Internasional tentang Hak Ekonomi Sosial dan Budaya atau KIHESB dalam Pasal 13 bahwa setiap negara-negara pihak mengakui setiap orang memiliki hak atas pendidikan. Pendidikan harus diarahkan pada perkembangan kepribadiannya, kesadaran terhadap harga diri, memperkuat penghormatan pada hak-hak asasi serta kebebasan manusia. Pendidikan juga memungkinkan semua orang dapat ikut berpartisipasi secara efektif untuk meningkatkan rasa penghormatan, toleransi serta persahabatan antar bangsa. Negara pihak untuk mengupayakan hak tersebut secara penuh:

- a) Pendidikan dasar harus diwajibkan dan tersedia secara cuma-cuma bagi semua orang;
- b) Pendidikan lanjutan dalam berbagai bentuknya, termasuk pendidikan teknik dan kejuruan tingkat lanjutan pada umumnya, harus tersedia dan terbuka bagi semua orang dengan segala cara yang layak, dan khususnya melalui pengadaan pendidikan cuma-cuma secara bertahap;
- c) Pendidikan tinggi juga harus tersedia bagi semua orang secara merata atas dasar kemampuan, dengan segala cara yang layak, khususnya melalui pengadaan pendidikan cuma-cuma secara bertahap;

- d) Pendidikan mendasar harus sedapat mungkin didorong atau ditingkatkan bagi orang-orang yang belum mendapatkan atau belum menyelesaikan pendidikan dasar mereka;
- e) Pengembangan suatu sistem sekolah pada semua tingkatan harus secara aktif diupayakan, suatu sistem beasiswa yang memadai harus dibentuk dan kondisi-kondisi materiil staf pengajar harus terus menerus diperbaiki.

Setiap warga negara berhak untuk mengembangkan dirinya. Untuk memenuhi hak tersebut, warga negara wajib memperoleh pendidikan untuk mencerdaskan diri serta meningkatkan kualitas hidupnya. Warga negara yang berusia lanjut, cacat fisik atau mental maupun yang normal berhak untuk mendapatkan pendidikan demi kesejahteraan hidupnya. Pasal 42 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menjelaskan bahwa setiap warga negara yang berusia lanjut, cacat fisik dan/ cacat mental berhak memperoleh perawatan, pendidikan, pelatihan, dan bantuan khusus atau biaya negara, untuk menjamin kehidupan yang layak sesuai dengan martabat kemanusiannya, meningkatkan rasa percaya diri, dan kemampuan berpartisipasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Memperoleh pendidikan juga merupakan hak bagi anak, sebagaimana dalam Pasal 60 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menjelaskan bahwa setiap anak berhak untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka pengembangan pribadinya sesuai dengan minat, bakat. Dan tingkat kecerdasannya.

Hak atas pendidikan bagi semua warga negara Indonesia telah dijamin oleh negara yang dapat dilihat dalam Konstitusi Indonesia serta dalam perundang-undangan. Pemerintah berkewajiban untuk menyelenggarakan pendidikan yang bermutu untuk semua warga negaranya. Tanpa adanya diskriminasi baik golongan, suku, ras, kelamin, maupun agamanya, semua berhak untuk memperoleh pendidikan yang bermutu.

BAB III

IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 02 TAHUN 2016

TENTANG PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN DI KOTA MAKASSAR,

SULAWESI SELATAN

(Studi Kasus Kurikulum Muatan Lokal, Pendidik dan Tenaga Kependidikan,

Anggaran Pendidikan di SMA/SMK)

A. Profil Kota Makassar

Kota Makassar adalah ibukota dari Provinsi Sulawesi Selatan yang terdiri dari 14 kecamatan dan 143 kelurahan. Beberapa kecamatan tersebut, ada 7 kecamatan yang berbatasan dengan pantai yaitu kecamatan Tamalate, Mariso, Wajo, Ujung Tanah, Tallo, Tamalanrea dan Bringkanaya. Secara geografis, kota Makassar terletak di pesisir pantai barat bagian selatan Sulawesi Selatan, pada koordinat antara 119° 18' 27,97" sampai 119° 32'31,03" bujur timur dan 5° 30'18" - 5° 14' 49" lintang selatan. Ketinggian kota ini bervariasi antara 0-25 meter dari permukaan laut, suhu udara antara 20°C - 32°C, dan luas wilayah kota Makassar seluruhnya berjumlah kurang lebih 175,77 Km² daratan dan termasuk 11 pulau di selat Makassar ditambah luas wilayah perairan kurang lebih 100 Km². Kota Makassar merupakan daerah pantai yang datar dengan kemiringan 0 - 5 derajat ke arah barat yang diapit dua muara sungai yaitu sungai Tallo dan

Jeneberang. Sungai Tallo yang bermuara di bagian utara kota dan sungai Jeneberang yang bermuara di selatan kota.⁶⁵

Menurut proyeksi Badan Pusat Statistik Sulawesi Selatan jumlah penduduk Kota Makassar tahun 2018 mencapai 1.508.154 penduduk. Penduduk kota Makassar kebanyakan dari suku Bugis dan Makassar sisanya berasal dari suku Toraja, Mandar, Buton, Tionghoa, Jawa, dan sebagainya. Tidak hanya dilihat dari suku, penduduk kota Makassar mayoritas beragama Islam, namun juga hidup berdampingan secara rukun dan damai dengan penduduk yang menganut agama lain.

B. Implementasi Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Di Kota Makassar

Pendidikan merupakan suatu usaha sadar dan terencana yang dilaksanakan 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. Pengertian pendidikan lebih diperluas cakupannya sebagai aktivitas dan fenomena. Pendidikan sebagai aktivitas merupakan upaya yang secara sadar dirancang untuk membantu seseorang atau sekelompok orang dalam mengembangkan pandangan, sikap, dan keterampilan hidup. Sedangkan,

⁶⁵"Makassar Kota Anging Mammiri", <http://makassarkota.go.id/125-makassarkotaangingmammiri.html>. Diakses terakhir tanggal 2 Oktober 2018.

pendidikan sebagai fenomena berarti peristiwa perjumpaan antara dua orang atau lebih yang dapat mengembangkan pandangan, sikap, atau keterampilan hidup pada salah satu atau beberapa pihak.⁶⁶

Pasal 13 KIHESB menegaskan bahwa negara mengakui hak atas pendidikan bagi setiap orang. Dalam Pasal 28C ayat (1) menyebutkan bahwa setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia. Kemudian, untuk memperoleh pendidikan, setiap orang berhak untuk memilih sendiri pendidikan dan pengajarannya untuk membantu mengembangkan kualitas dirinya. Hal ini terdapat dalam Pasal 28E ayat (1) yang berbunyi setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.

Untuk memenuhi hak atas pendidikan bagi setiap orang, UUD 1945 tepatnya dalam Pasal 31 ayat (3) mengamanahkan kepada Pemerintah untuk mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan, ketakwaan, dan akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa.

⁶⁶ Muhaimin M.A., *Op.Cit.* hlm. 37.

Penyelenggaraan pendidikan merupakan salah satu urusan pemerintahan wajib konkuren. Urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan mengusahakan untuk menyelenggarakan dan mengelola pendidikan SMA dan SMK yang bermutu.

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya Provinsi Sulawesi Selatan dibentuk dan diberlakukan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pendidikan dimana Peraturan Daerah ini memberikan kewenangan kepada Pemerintah Provinsi untuk mengelola pendidikan tingkat menengah yaitu SMA dan SMK. Hal tersebut tercantum dalam Pasal 7 Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pendidikan. Berikut kewenangan Pemerintah Provinsi dalam menyelenggarakan urusan wajib pemerintah di bidang pendidikan;

1. Pengelolaan pendidikan menengah dan pendidikan khusus;
2. Penetapan kurikulum muatan lokal pendidikan menengah dan pendidikan khusus;
3. Pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan lintas daerah kabupaten/kota;
4. Penerbitan izin pendidikan menengah dan pendidikan khusus yang diselenggarakan oleh masyarakat; dan
5. Pembinaan bahasa dan sastra yang penuturnya lintas daerah kabupaten/kota.

Pada saat berpindahnya kewenangan dalam penyelenggaraan dan pengelolaan SMA dan SMK ke Pemerintah Provinsi, Pemerintah Provinsi telah mempersiapkan untuk membentuk Cabang Dinas Pendidikan Sulawesi Selatan di setiap Kabupaten/Kota wilayah Sulawesi Selatan yang dulunya bernama Unit Pelaksana Tugas Dinas (UPTD) yang bertugas sebagai penghubung, mengontrol dan mengawasi pengelolaan, serta melakukan pendataan bagi SMA dan SMK di Sulawesi Selatan yang kemudian terbagi menjadi 12 wilayah. Cabang dinas ini membantu sekolah-sekolah dalam mengurus administrasi sekolah ke Pemerintah Provinsi.

1. Kurikulum Muatan Lokal

Kurikulum merupakan seperangkat rencana dan pengaturan mengenai tujuan, isi, bahan pelajaran, serta cara yang digunakan sebagai pedoman pelaksanaan/penyelenggaraan kegiatan pembelajaran untuk mencapai tujuan pendidikan (Pasal 1 angka 40 Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2016). Sedangkan, muatan lokal merupakan bahan kajian pada satuan pendidikan yang berisi tentang potensi dan keunikan lokal dengan tujuan agar peserta didik dapat mengenal dan memahami keunggulan daerah tempat tinggalnya (Pasal 1 angka 41 Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2016). Dalam menyusun suatu kurikulum yang disesuaikan dengan jenjang pendidikan sangat perlu diperhatikan beberapa hal sebagaimana disebutkan dalam Pasal 36 ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 yaitu peningkatan iman dan takwa, peningkatan akhlak mulia, peningkatan potensi, kecerdasan, dan minat peserta didik, keragaman potensi

daerah dan lingkungan, tuntutan pembangunan daerah dan nasional, tuntutan dunia kerja, perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi dan seni, agama, dinamika perkembangan global, dan persatuan nasional dan nilai-nilai kebangsaan.

Kurikulum SMA dan SMK berbeda, kurikulum SMA lebih mengedepankan kemampuan teoritis keilmuan, sedangkan SMK lebih mengedepankan kemampuan praktik agar peserta didik ahli dalam suatu bidang. Pada saat peralihan kewenangan dalam bidang pendidikan SMA dan SMK dari Pemerintah Kota ke Pemerintah Provinsi, SMA Negeri 7 Makassar masih memakai Kurikulum 13 dan tidak mengalami perubahan. Sebagaimana terdapat dalam Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 59 Tahun 2014 tentang Kurikulum 2013 Sekolah Menengah Atas/Madrasah Aliyah, Muatan Lokal dalam Kurikulum 2013 dihilangkan dan menjadi Prakarya dan Kewirausahaan. Prakarya dan Kewirausahaan ini merupakan salah satu mata pelajaran umum kelompok B yang menuntun peserta didik dalam mengasah keterampilan dan bakat. Namun, Peraturan Menteri ini juga menjelaskan bahwa mata pelajaran umum kelompok B dapat ditambah dengan mata pelajaran muatan lokal yang berdiri sendiri (Pasal 5 ayat (9) Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 59 Tahun 2014). Selain prakarya, SMA Negeri 7 Makassar memiliki tersendiri pendidikan seni budaya yang disesuaikan dengan seni budaya

di Sulawesi Selatan terutama Makassar. Tujuannya agar para peserta didik mampu mengenal berbagai budaya yang ada di Sulawesi Selatan.⁶⁷

SMK merupakan satuan pendidikan yang berkewajiban untuk mempersiapkan para peserta didik memasuki pasaran kerja. Untuk mempersiapkan peserta didik dalam bekerja, tentu dalam hal ini kurikulum yang dibuatkan adalah kurikulum penunjang. SMK Negeri 2 Makassar merupakan salah satu SMK unggulan di Makassar yang membina 8 jurusan di bidang teknologi dan rekayasa. Dalam kurikulum 2013 SMK juga terdapat mata pelajaran Prakarya dan Kewirausahaan. Akan tetapi, maksud dari mata pelajaran tersebut dalam kurikulum ini berisikan tentang pilihan muatan untuk memperkuat program kejuruan, sedangkan pelajaran muatan lokal itu dapat ditambahkan bagian mata pelajaran umum kelompok B yang berdiri sendiri. SMK Negeri 2 Makassar memiliki pemahaman konsep muatan lokal yang berbeda. Ada dua pemahaman mengenai muatan lokal yaitu *pertama* muatan lokal yang dikembangkan dari jurusan yaitu pelajaran yang diberikan kepada para peserta didik selain dari pelajaran jurusan tersebut yang telah ditetapkan secara nasional dengan harapan suatu saat ketika peserta didik belum mendapatkan pekerjaan sesuai dengan jurusannya, dia dapat memanfaatkan dari pelajaran tambahan tersebut. Dikatakan muatan lokal karena tidak dipakai secara nasional. *Kedua*, muatan lokal dengan kearifan lokal, untuk muatan lokal ini sampai sekarang

⁶⁷ Hasil wawancara dengan Pak Anwar selaku Kepala Sekolah SMA Negeri 7 Makassar di kantor Kepala Sekolah SMA Negeri 7 pada tanggal 10 Oktober 2018.

belum diterapkan oleh SMK Negeri 2 Makassar karena terdapat perbedaan pemahaman mengenai kurikulum muatan lokal antara pihak sekolah dan Pemerintah Provinsi sebagaimana telah disebutkan. Dari pihak sekolah berpendapat bahwa kurikulum muatan lokal yang dimaksud dalam Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2016 sudah tidak perlu lagi untuk diterapkan karena kurikulum tersebut sudah diajarkan ketika SD bahkan sampai SMP misalnya dalam pelajaran bahasa daerah. Selain itu, dalam menyusun kurikulum tersebut butuh waktu lama dan perlu dibentuk tim ahli dalam menyusunnya. Kemudian, untuk menerapkan kurikulum muatan lokal perlu dilakukan penambahan waktu proses wajib belajar yaitu dua jam. Jika melihat situasi waktu proses wajib belajar bagi kurikulum nasional yang terstruktur, para peserta didik melakukan proses belajar dari pagi hingga sore tepatnya telah mencapai 8 jam. Tidak hanya penambahan waktu, perlu juga adanya penambahan pendidik yang menguasai mata pelajaran bidang muatan lokal seperti bahasa daerah. Hal itu juga membuat pihak sekolah merasa berat untuk menerapkan kurikulum muatan lokal sebagaimana yang dimaksud dalam Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2016.⁶⁸

Menurut Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menyebutkan bahwa Kurikulum pendidikan dasar dan menengah wajib memuat pendidikan agama, pendidikan kewarganegaraan, bahasa, matematika, ilmu pengetahuan alam, ilmu pengetahuan

⁶⁸ Hasil wawancara dengan Bapak Drs. Natsir, M.Si. selaku kepala sekolah SMK Negeri 2 Makassar di kantor Kepala Sekolah SMK Negeri 2 pada tanggal 4 Oktober 2018.

sosial, seni dan budaya, pendidikan jasmani dan olahraga, kejuruan/keterampilan, dan muatan lokal. Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pendidikan yang terdapat dalam Pasal 35 ini mewajibkan bagi setiap satuan pendidikan untuk menyusun kurikulum muatan lokal sesuai standar nasional pendidikan yang berisi muatan dan proses pembelajaran tentang potensi dan/atau keunikan lokal. Artinya, bagi SMA maupun SMK diwajibkan untuk menyusun kurikulum muatan lokal karena muatan lokal bertujuan untuk membentuk suatu pemahaman terkait dengan potensi daerah masing-masing yang bermanfaat untuk memberikan bekal sikap, perilaku, etos kerja, pengetahuan dan keterampilan terhadap peserta didik. Selain itu, agar peserta didik dapat mengenal dan mencintai lingkungan alam, sosial, budaya dan nilai spiritual setempat, serta dapat melestarikan dan mengembangkan keunggulan, kearifan lokal yang berguna bagi diri sendiri dan lingkungan dalam rangka menunjang pembangunan nasional (Pasal 37 Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2016).

Namun, untuk pengembangan muatan lokal di satuan pendidikan juga harus memperhatikan prinsip-prinsipnya selain prinsip-prinsip kurikulum tingkat satuan pendidikan. Prinsip-prinsip yang dimaksud dalam Pasal 38 Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2016 sebagai berikut:

1. Kesesuaian dengan perkembangan peserta didik;
2. Keutuhan dalam pengembangan semua kompetensi;
3. Fleksibilitas dalam jenis, bentuk, dan pengaturan waktu; dan

4. Kebermanfaatan untuk kepentingan nasional dan menghadapi tantangan global.

Berdasarkan prinsip-prinsip di atas, sebelum menerapkan kurikulum muatan lokal di setiap satuan pendidikan perlu memperhatikan kesanggupan dan kondisi para peserta didik untuk penambahan 2 jam tiap minggu dalam melakukan proses wajib belajar, mengingat bahwa untuk saat ini di satuan pendidikan, waktu wajib belajar para peserta didik bagi kurikulum yang telah terstruktur yaitu selama 8 jam, dari pukul 07.00 sampai dengan pukul 16.00 WITA. Tetapi, dalam menentukan jenis, bentuk, serta pengaturan waktu bagi kurikulum muatan lokal ini bersifat fleksibel, tergantung pada situasi dan karakteristik satuan pendidikan.

Potensi dan keunikan lokal terkait kurikulum muatan lokal terdiri atas lingkup dan jenis muatan lokal. Lingkup muatan lokal yang dimaksud yaitu *pertama*, keadaan daerah, maksud dari keadaan daerah ialah segala sesuatu yang berada di lingkup daerah tertentu pada dasarnya berkaitan dengan lingkungan alam, lingkungan sosial ekonomi, dan lingkungan sosial budaya. *Kedua*, kebutuhan daerah, maksudnya ialah segala sesuatu yang menjadi keperluan masyarakat suatu daerah, khususnya untuk kelangsungan hidup dan peningkatan taraf kehidupan masyarakat yang disesuaikan dengan arah perkembangan daerah serta potensinya. *Ketiga*, yang dimaksud dengan lingkup isi/jenis muatan lokal berupa bahasa daerah, kesenian daerah, keterampilan dan kerajinan daerah, adat

istiadat, dan pengetahuan tentang berbagai ciri khas lingkungan alam sekitar, serta hal-hal yang dianggap perlu untuk pengembangan potensi daerah.⁶⁹

Menurut Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan mengatakan Bahasa daerah merupakan bahasa yang digunakan secara turun-temurun oleh warga negara Indonesia di setiap daerah-daerah yang berada di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Seharusnya, setiap sekolah-sekolah SMA dan SMK tetap menerapkan mata pelajaran bahasa daerah, karena bahasa daerah dapat disebutkan sebagai suatu lambang identitas dan kebanggaan bagi masing-masing daerah serta Negara Kesatuan Republik Indonesia. Mengingat perkembangan zaman sekarang lebih modern sehingga dapat menyebabkan kurangnya pengetahuan mengenai bahasa daerah bagi siswa SMA maupun SMK di Makassar, Sulawesi Selatan. Selain itu, Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan mewajibkan bagi satuan pendidikan untuk mengajarkan bahasa daerah kepada siswa-siswanya sesuai dengan bahasa masing-masing daerah. Hal tersebut dapat dilihat pada Pasal 10 Peraturan Gubernur Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 79 Tahun 2018 tentang Pembinaan Bahasa Daerah di Sulawesi Selatan bahwa mewajibkan satuan pendidikan untuk mengajarkan bahasa daerah sesuai dengan wilayah penuturan utama penduduknya paling sedikit dua jam pada hari sekolah. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan

⁶⁹ Penjelasan Atas Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 2 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Pasal 39 ayat (2).

Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan mengamanahkan kepada Pemerintah Daerah bahwa Pemerintah wajib mengembangkan, membina, dan melindungi bahasa dan sastra daerah agar tetap memenuhi kedudukan dan fungsinya dalam kehidupan bermasyarakat sesuai dengan perkembangan zaman dan agar tetap menjadi bagian dari kekayaan budaya Indonesia. Mengenai sumber daya manusia bagi pendidik bahasa daerah, Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan telah melahirkan Program Pendidikan Sarjana Guru Bahasa Daerah (PSGBD) yang bekerja sama dengan Universitas Hasanuddin dengan tujuan untuk melahirkan SDM guru bahasa daerah yang handal, kemudian dapat mengisi kebutuhan guru bahasa dan sastra daerah secara bertahap pada jenjang pendidikan dasar hingga menengah.⁷⁰

2. Pendidik dan Tenaga Kependidikan

Setelah diberlakukan Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pendidikan, Pemerintah Provinsi segera melakukan pendataan. Pendataan dilakukan melalui tahapan peralihan. Tahapan peralihan yang dimaksud terdiri dari 4 tahap yaitu tahap pertama, dilakukan penyerahan inventaris P3D sebagai akibat pengalihan kewenangan urusan pemerintahan konkuren dari Pemerintah Kota ke Pemerintah Provinsi paling lambat pada tanggal 31 Maret 2016. Tahap kedua, dilakukan serah terima data-data personel, sarana dan prasarana serta dokumen P2D pada tanggal 2 Oktober 2016. Tahap

⁷⁰ "Mengaktualisasikan Kembali Upaya Pelestarian Bahasa Daerah di Sulawesi Selatan", <http://badanbahasa.kemdikbud.go.id/lamanbahasa/berita/2728/mengaktualisasikan-kembali-upaya-pelestarian-bahasa-daerah-di-sulawesi-selatan>. Diakses pada tanggal 14 November 2018.

ketiga, serah terima pendanaan salah satunya pendanaan UKG yang awalnya diselenggarakan oleh Pemerintah Kota pada tanggal 31 Desember 2016. Tahap keempat, bahwa ditetapkannya pada tanggal 1 Januari 2017 telah beralih pemberian gaji para Pendidik dan Tenaga Kependidikan SMA/SMK ke Pemerintah Provinsi. Ada permasalahan yang timbul pada saat meng-*input* data personel terhadap para pendidik, sehingga mengakibatkan keterlambatan penurunan gaji kepada pendidik yang bersangkutan. Pada kenyataan yang terjadi dilapangan, kebanyakan guru mengajar di dua sekolah yaitu SMP dan SMA dan data personel pendidik yang tercantum di data tersebut sebagai pendidik SMP, walaupun pendidik tersebut lebih sering mengajar di SMA.⁷¹ Artinya bahwa pendidik belum melakukan pembaharuan data Personal.

Kemudian, adanya kebijakan dari Pemerintah Provinsi bahwa gaji untuk guru honorer dibiayai melalui APBD dan juga kebijakan dari Pemerintah Pusat bahwa dana BOS boleh digunakan maksimal 15% untuk membayar gaji guru honorer. Akan tetapi, kebijakan itu dapat dilaksanakan, apabila memiliki SK dari Gubernur. Sedangkan, SK Gubernur akan keluar pada akhir setelah September. Akibatnya, pada bulan Januari hingga September, gaji guru honorer belum juga terbayarkan. Padahal, yang menjadi masalah saat ini di SMK Negeri 2 Makassar adalah guru honorer semakin bertambah sedangkan guru PNS semakin berkurang

⁷¹ Hasil wawancara dengan Ibu Erni selaku Kasi Kelembagaan dan Kemitraan Pendidikan Dasar di Kantor Dinas Pendidikan dan Kebudayaan kota Makassar pada tanggal 24 September 2018.

karena pensiun, yang kemudian guru honorer akan menggantikan guru PNS yang pensiun dalam mengajar.⁷²

Terkait tunjangan sertifikasi guru, juga mengalami keterlambatan. Tunjangan sertifikasi guru seharusnya dibayarkan setiap Triwulan, tetapi yang terbayarkan hanya Triwulan 1. Hal ini disebabkan karena belum lengkapnya administrasi dari guru.⁷³

Pasal 1 angka 36 Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pendidikan menyebutkan Pendidik merupakan tenaga profesional yang memiliki tugas dalam merencanakan dan melaksanakan proses wajib belajar, menilai hasil pembelajaran, melakukan pembimbingan dan pelatihan yang berkualifikasi sebagai guru serta berpartisipasi dalam menyelenggarakan pendidikan di SMA, SMK dan PK. Sedangkan, tenaga kependidikan dalam Pasal 1 angka 37 merupakan tenaga profesional yang memiliki tugas dalam melaksanakan administrasi, pengelolaan, pengawasan, pengembangan, dan pelayanan teknis untuk menunjang proses pendidikan di satuan pendidikan. Kualifikasi tenaga kependidikan di SMA, SMK, maupun PK ialah kepala sekolah, wakil kepala sekolah, tenaga perpustakaan, tenaga laboratorium, teknisi sumber belajar, tenaga administrasi dan keuangan, tenaga kebersihan dan keamanan, konselor dan psikolog, tenaga sosial, terapis (PK).

⁷² Wawancara dengan Bapak Drs. Natsir, M.Si., *Op.Cit.*

⁷³ *Ibid.*

Menurut Pasal 42 Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2016 ialah Pendidik harus memiliki kualifikasi akademik yang dibuktikan dengan ijazah dan/atau sertifikat keahlian yang relevan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, serta kompetensi sebagai agen pembelajaran, sehat jasmani dan rohani, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional yang meliputi kompetensi pedagogik, kepribadian, profesional, dan sosial. Pendidik pada SMA/SMK/PK memiliki:

- a. Kualifikasi akademik pendidikan minimum diploma empat (D-IV) atau sarjana (S-1);
- b. Latar belakang pendidikan tinggi dengan program pendidikan yang sesuai dengan mata pelajaran yang diajarkan; dan
- c. Sertifikat profesi guru untuk SMA/SMK/PK.

Pendidik dan tenaga kependidikan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Daerah ini memiliki hak dan kewajiban masing-masing. Terdapat dalam Pasal 45 ayat (2) Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2016 bahwa hak-hak bagi pendidik dan tenaga kependidikan terdiri dari;

- a. Mendapatkan Penghasilan di atas kebutuhan hidup minimum serta jaminan kesejahteraan sosial;
- b. Memperoleh promosi dan penghargaan sesuai dengan tugas dan prestasi kerja;
- c. Mendapatkan perlindungan dalam melaksanakan tugas dan hak atas kekayaan intelektual;
- d. Memperoleh kesempatan untuk meningkatkan kompetensi;
- e. Memperoleh dan memanfaatkan sarana dan prasarana pembelajaran untuk menunjang kelancaran tugas keprofesionalan;
- f. Memiliki kebebasan dalam memberikan penilaian dan ikut menentukan kelulusan, penghargaan, dan/atau sanksi kepada peserta

- didik sesuai dengan kaidah pendidikan, kode etik guru, dan peraturan perundang-undangan;
- g. Memperoleh rasa aman dan jaminan keselamatan dalam melaksanakan tugas;
 - h. Memiliki kebebasan untuk berserikat dalam organisasi profesi;
 - i. Memiliki kesempatan untuk berperan dalam penentuan kebijakan pendidikan;
 - j. Memperoleh kesempatan untuk mengembangkan dan meningkatkan kualifikasi akademik dan kompetensi; dan/atau
 - k. Memperoleh pelatihan dan pengembangan profesi dalam bidangnya.

Sedangkan kewajiban pendidik dan tenaga kependidikan terdapat dalam

Pasal ayat (3) sebagai berikut;

- a. Merencanakan pembelajaran, melaksanakan proses pembelajaran yang bermutu, serta menilai dan mengevaluasi hasil pembelajaran;
- b. Meningkatkan dan mengembangkan kualifikasi akademik dan kompetensi secara berkelanjutan sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni;
- c. Bertindak objektif dan tidak diskriminatif atas dasar pertimbangan jenis kelamin, agama, suku, ras, dan kondisi fisik tertentu, atau latar belakang keluarga, dan status sosial ekonomi peserta didik dalam pembelajaran;
- d. Menjunjung tinggi norma hukum/peraturan perundangundangan, norma dan nilai-nilai agama, norma etika, serta kode etik guru; dan
- e. Memelihara dan memupuk persatuan dan kesatuan bangsa.

Penerimaan gaji bagi pendidik dan tenaga kependidikan merupakan salah satu hak asasi yang harus dipenuhi oleh Pemerintah Provinsi. Pasal 38 ayat (4) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM menyebutkan bahwa setiap orang, baik pria maupun wanita dalam melakukan pekerjaan yang sepadan dengan martabat kemanusiannya berhak atas upah yang adil sesuai dengan prestasinya dan dapat menjamin kelangsungan kehidupan keluarganya.

3. Anggaran Pendidikan

UUD 1945 tepatnya pada Pasal 31 ayat (4) memberikan amanah kepada Negara untuk memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Dalam Pasal 1 angka 50 Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pendidikan menyebutkan pendanaan pendidikan adalah penyediaan sumber daya keuangan yang diperlukan untuk penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan. Biaya pendidikan oleh Pemerintah Daerah dialokasikan berdasarkan lingkup urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Jenis pembiayaan pendidikan menurut Peraturan ini meliputi (Pasal 61 Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2016);

- a. Biaya satuan pendidikan;
- b. Biaya penyelenggaraan dan/atau pengelolaan pendidikan;
- c. Biaya pribadi peserta didik.

Biaya satuan pendidikan sebagaimana dimaksud di atas terdiri dari biaya investasi dan operasional. Biaya investasi dapat berupa biaya investasi lahan pendidikan dan selain lahan pendidikan, sedangkan biaya operasional terdiri dari biaya personalia, nonpersonalia, bantuan biaya pendidikan, dan beasiswa. Jenis pada biaya penyelenggaraan dan/atau pengelolaan pendidikan terdiri dari biaya investasi dan operasional. Biaya operasional dalam penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan terdiri dari biaya personalia dan non personalia. Biaya personalia sebagaimana terdapat dalam biaya satuan pendidikan dalam Pasal 3

ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan

Pendidikan meliputi:

1. Gaji pokok bagi pegawai satuan pendidikan ;
2. Tunjangan yang melekat pada gaji bagi pegawai pada satuan pendidikan;
3. Tunjangan struktural bagi pejabat struktural pada satuan pendidikan;
4. Tunjangan fungsional bagi pejabat fungsional di luar guru dan dosen;
5. Tunjangan fungsional atau subsidi tunjangan fungsional bagi guru dan dosen;
6. Tunjangan profesi bagi guru dan dosen;
7. Tunjangan khusus bagi guru dan dosen;
8. Maslahat tambahan bagi guru dan dosen; dan
9. Tunjangan kehormatan bagi dosen yang memiliki jabatan profesor atau guru besar.

Sedangkan, biaya personalia penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan meliputi;

1. Gaji pokok;
2. Tunjangan yang melekat pada gaji;
3. Tunjangan struktural bagi pejabat struktural;
4. Tunjangan fungsional bagi pejabat fungsional.

Biaya pribadi peserta didik maksudnya ialah suatu biaya pendidikan yang dikeluarkan secara pribadi oleh peserta didik untuk mengikuti proses pembelajaran secara teratur dan berkelanjutan.

Dana Biaya Operasional Sekolah (BOS) merupakan suatu program pemerintah dalam penyediaan pendanaan biaya operasional nonpersonalia satuan pendidikan sebagai pelaksana program wajib belajar. Sasaran dari program dana BOS ini adalah pendidikan tingkat dasar sampai pendidikan tingkat menengah

serta semua jenjang SLB (Sekolah Luar Biasa). Adapun beberapa komponen pembiayaan BOS bagi SMA yaitu pengembangan perpustakaan, penerimaan siswa baru, kegiatan pembelajaran dan ekstra kurikuler, kegiatan evaluasi pembelajaran, pembiayaan pengelolaan sekolah, kegiatan peningkatan kualitas pembelajaran dan manajemen sekolah, langganan daya dan jasa, pemeliharaan dan perawatan sekolah, gaji honorarium bulanan, dan pembelian/perawatan alat multi medium pembelajaran. Sedangkan, komponen pembiayaan BOS bagi SMK sama dengan SMA, akan tetapi SMK terdapat penambahan 2 komponen yaitu penyelenggaraan uji kompetensi dan sertifikasi kejuruan, dan penyelenggaraan bursa kerja khusus SMK dan praktek kerja industri.⁷⁴

Sebelum terjadinya perpindahan kewenangan, dana BOS yang disediakan sebesar Rp. 1.200.000 per siswa bagi pendidikan tingkat menengah yaitu SMA dan SMK. Setelah perpindahan kewenangan, masing-masing sekolah (SMA dan SMK) mendapatkan dana BOS sebesar Rp. 1.400.000 per siswa. Pencairan dana BOS ini dilakukan per Triwulan. Mengenai dana BOS di SMK Negeri 2 Makassar terjadi keterlambatan penurunan dari Triwulan pertama hingga ketiga. Triwulan pertama terhitung sejak Januari-Maret, kedua terhitung sejak April-Juni, dan ketiga terhitung sejak Juli-September. Sehingga, menghambat penurunan honor bagi guru yang berstatus honorer serta penurunan gaji bagi tenaga kependidikan di SMK Negeri 2 Makassar. Seperti dijelaskan di atas,

⁷⁴ “Komponen Pembiayaan BOS SMA dan SMK”, <https://bos.kemdikbud.go.id/index.php>. Diakses pada tanggal 14 November 2018.

bahwa honor bagi guru honorer sumber dananya berasal dari dana BOS tersebut, sedangkan tenaga kependidikan di SMK Negeri 2 Makassar mendapatkan gaji melalui keuntungan/laba bersih yang diperoleh kantin sekolah.

Pada saat penyelenggaraan pendidikan SMA dan SMK masih merupakan kewenangan dari Pemerintah Kota, mengeluarkan kebijakan bahwa SMK diperbolehkan untuk memungut biaya sumbangan suka rela dari setiap orang tua para siswa. Sumbangan suka rela dari para orang tua siswa merupakan salah satu sumber dana yang digunakan untuk memberikan honor kepada guru honorer di SMK Negeri 2 Makassar. Namun, setelah berpindah kewenangan ke Pemerintah Provinsi, kebijakan tersebut telah dihapus, dan tidak memperbolehkan SMK untuk memungut biaya sumbangan dari para orang tua siswa.⁷⁵ Sedangkan, SMA Negeri 7 Makassar menurut hasil wawancara dengan Kepala Sekolah, baik sebelum perpindahan kewenangan maupun setelah, tidak menerapkan kebijakan tersebut. Padahal, dalam Pasal 63 ayat (1) Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2016 mengatakan bahwa pembiayaan penyelenggaraan pendidikan di Daerah bersumber dari APBN, APBD, dan/atau sumber pembiayaan lain yang sah dan tidak mengikat. Maksud dari sumber pembiayaan lain yang sah dan tidak mengikat dari komite sekolah, orang tua peserta didik, alumni, dunia usaha mencakup antara lain sumbangan pendidikan, hibah, wakaf, zakat, pembayaran nadzar, sumbangan perusahaan, keringanan dan penghapusan pajak untuk pendidikan, dan lain-lain penerimaan yang sah. Menurut penulis, memungut biaya

⁷⁵ Wawancara dengan Bapak Drs. Natsir, M.Si., *Op.Cit.*

sumbangan suka rela dari orang tua peserta didik dapat dibenarkan karena selain terdapat dalam Pasal tersebut, juga dapat membantu biaya lain dalam menyelenggarakan pendidikan di SMK Negeri 2 Makassar.

Biaya investasi lahan satuan pendidikan berupa biaya pengadaan lahan pembangunan SMA, SMK, dan PK. Sedangkan, biaya investasi selain lahan satuan pendidikan seperti biaya pembangunan gedung/ruangan, pengadaan meubeleir, pengadaan komputer dan jaringan, pengadaan alat dan media pembelajaran, pengembangan kualifikasi dan kompetensi pendidik dan tenaga kependidikan. SMA Negeri 7 Makassar telah mendapatkan biaya investasi selain lahan dari Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan yaitu biaya melakukan pembangunan penambahan ruangan serta merenovasi kantor guru dan tenaga kependidikan. Sedangkan untuk SMK Negeri 2 Makassar juga mendapatkan biaya investasi selain lahan yaitu berupa perlengkapan kebutuhan laboratorium komputer. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan mengatur bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab sesuai kewenangannya atas pendanaan biaya investasi baik berupa lahan maupun selain lahan dilaksanakan sampai dengan terpenuhinya Standar Nasional Pendidikan dan dana tersebut dialokasikan dalam APBN dan APBD.

4. Sistem Zonasi Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB)

Sistem zonasi dalam menyelenggarakan pendidikan merupakan suatu sistem penerimaan siswa berdasarkan pada radius atau jarak terdekat calon siswa

dan sekolah yang dituju. Sistem ini mulai berlaku di Makassar pada tahun ajaran baru 2018/2019. Sistem ini didukung oleh SMA Negeri 7 dan SMK Negeri 2 Makassar. Masing-masing memberikan pendapat yang hampir sama, bahwa dengan adanya sistem ini dapat memberikan manfaat bagi masyarakat. Manfaat yang dimaksud seperti pengawasan terhadap peserta didik oleh sekolah jadi lebih mudah karena tempat tinggal peserta didik tidak jauh dari sekolah, mengurangi kemacetan di kota, menghemat biaya, serta peserta didik yang berprestasi/pintar tersebar di seluruh sekolah sehingga dapat memberikan keuntungan bagi sekolah karena prestasinya. Namun, sistem zonasi hanya berlaku bagi SMA saja dan tidak berlaku bagi SMK.

Peraturan mengenai sistem zonasi diatur dalam Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 17 Tahun 2017 tentang Penerimaan Peserta Didik Baru Pada Taman Kanak-Kanak, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah Atas, Sekolah Menengah Kejuruan, Atau Bentuk Lain Yang Sederajat. Pasal 15 menjelaskan maksud dari sistem ini bahwa sekolah diwajibkan untuk menerima calon peserta didik yang berdomisili pada radius zona terdekat dari sekolah yang paling sedikit sebesar 90% dari total jumlah keseluruhan peserta didik yang diterima. Radius zona terdekat yang dimaksud ditetapkan oleh Pemerintah Daerah yang disesuaikan dengan kondisi di daerah berdasarkan jumlah ketersediaan daya tampung dan ketentuan rombongan belajar masing-masing sekolah dengan ketersediaan anak usia sekolah di daerah tersebut.

Sekolah yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah menerima calon peserta didik melalui:

- a. Jalur prestasi yang berdomisili diluar radius zona terdekat dari sekolah paling banyak 5% dari total jumlah keseluruhan peserta didik yang diterima;
- b. Jalur bagi calon peserta didik yang berdomisili diluar zona terdekat dari sekolah dengan alasan khusus. Alasan khusus tersebut meliputi perpindahan domisili orangtua/wali peserta didik atau terjadi bencana alam/sosial, paling banyak 5% dari total jumlah keseluruhan peserta didik yang diterima.

Dalam Pasal 16 menjelaskan bahwa SMA atau bentuk lain yang sederajat yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah provinsi wajib menerima peserta didik baru yang berasal dari keluarga ekonomi tidak mampu dan berdomisili dalam satu wilayah daerah provinsi paling sedikit 20% dengan dibuktikan adanya Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM) atau bukti lainnya yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah. Kemudian, dalam Pasal 17 mengatakan bahwa sistem zonasi tidak berlaku bagi SMK.

C. Faktor Pendukung dan Penghambat Dalam Mengimplementasikan Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Di Kota Makassar

Menurut Pasal 18 UUD 1945 mengatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingat dasar

permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa. Esensi yang terkandung dalam ketentuan Pasal 18 UUD 1945 adalah:⁷⁶

Pertama, adanya daerah otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang didasarkan pada asas desentralisasi. *Kedua*, satuan pemerintahan daerah menurut UUD 1945 dalam penyelenggaraannya dilakukan dengan “memandang dan mengingat dasar dalam permusyawaratan dalam sistem pemerintahan”. *Ketiga*, pemerintahan daerah harus disusun dan diselenggarakan dengan “memandang dan mengingat hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa.

Hak melakukan pemerintahan sendiri sebagai sendi kerakyatan dalam negara kesatuan itu berarti otonomi, yang artinya hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri. Makin kuat alasan bahwa dalam pemerintahan dalam susunan daerah menurut Pasal 18 UUD 1945 tidak lain berarti pemerintahan tersebut disusun berdasarkan otonomi.⁷⁷

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terdapat adanya pembagian urusan pemerintah antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Maka, dapat dilihat telah melahirkan suatu perimbangan kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.⁷⁸ Menurut Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, urusan pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara

⁷⁶ Ni'matul Huda, *Hukum Tata...*, *Op.Cit.* hlm. 304.

⁷⁷ *Ibid.*, hlm. 307.

⁷⁸ Ani Sri Rahayu., *Op.Cit.* hlm. 51.

Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.

Pemerintahan Daerah dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah 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.

Urusan pemerintahan dibagi atas tiga bagian yaitu urusan pemerintahan absolut, konkuren, dan umum. urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan ini meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional. Dalam menyelenggarakannya menurut Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 bahwa Pemerintah Pusat dapat melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.

Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan menjadi kewenangan dari Pemerintah Daerah. Urusan pemerintahan ini terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan pilihan. Urusan pemerintahan wajib ini terdiri atas urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan

ruang, perumahan rakyat dan kawasan permukiman, ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat, dan sosial. Sedangkan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan desa, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, perhubungan, komunikasi dan informatika, koperasi, usaha kecil, dan menengah, penanaman modal, kepemudaan dan olahraga, statistik, persandian, kebudayaan, perpustakaan, dan kearsipan. Urusan pemerintahan pilihan meliputi kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian, transmigrasi.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi, dan Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan prinsip akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Dalam pembagian urusan pemerintahan berdasarkan prinsip tersebut Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota memiliki kriteria urusan pemerintah yang menjadi kewenangan masing-masing. *Pertama*, kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah segala urusan pemerintahan yang lokasi, penggunaannya, manfaat atau dampak negatifnya berada lintas Daerah provinsi atau lintas negara. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat dan/atau yang peranannya strategis bagi kepentingan

nasional. *Kedua*, kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi adalah segala urusan pemerintahan yang lokasi, pengguna, manfaat atau dampak negatifnya berada lintas daerah Kabupaten/Kota, serta penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Provinsi. *Ketiga*, kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota adalah segala urusan pemerintahan berada yang lokasi, pengguna, manfaat atau dampak negatifnya berada dalam daerah Kabupaten/Kota, dan penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.

Urusan pemerintahan umum merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan dari Presiden sebagai kepala pemerintahan yang pelaksanaannya dilakukan oleh Gubernur, Bupati, dan Walikota. Urusan pemerintahan ini meliputi pembinaan ketahanan nasional, kerukunan antarumat beragama, persatuan dan kesatuan bangsa, penanganan konflik sosial, pembinaan kerukunan antarsuku maupun intrasuku, koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan yang ada di wilayah daerah provinsi dan kabupaten/kota, pengembangan kehidupan demokratis, serta pelaksanaan semua urusan pemerintahan yang bukan kewenangan daerah.

1. Faktor Pendukung

Menurut Bu Erni selaku Kasi Kelembagaan dan Kemitraan Pendidikan Dasar di Kantor Dinas Pendidikan dan Kebudayaan kota Makassar⁷⁹ bahwa yang menjadi faktor pendukung diimplementasikan Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pendidikan ialah sebagai wujud dari implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Selain itu, dengan diimplementasikan peraturan daerah ini juga akan mengurangi beban tanggung jawab Pemerintah Kabupaten/Kota dalam hal menyelenggarakan dan mengelola pendidikan. Pada awalnya, Pemerintah Kabupaten/Kota menyelenggarakan dan mengelola pendidikan dari jenjang Taman Kanak-Kanak, SD, SMP, SMA, dan SMK. Setelah keluarnya peraturan daerah ini, Pemerintah Kabupaten/Kota bertanggung jawab pada penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan dari jenjang Taman Kanak-Kanak hingga SMP saja. Begitu juga dijelaskan oleh Kepala Sekolah SMA Negeri 7 dan SMK Negeri 2 Makassar yang pada intinya bahwa di implementasikan peraturan daerah ini sebagai wujud dari implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Sebagaimana telah dijelaskan di bagian pendahuluan di atas, bahwa dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan pendidikan merupakan salah satu urusan pemerintah wajib konkuren yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Untuk melakukan pembangunan pendidikan sangat perlu dilakukan secara terencana, terarah, dan berkesinambungan dalam mewujudkan

⁷⁹ Hasil Wawancara Bu Erni..., *Op.Cit.*

pemerataan dan perluasan akses, peningkatan mutu, relevansi dan daya saing serta penguatan tata kelola, akuntabilitas dan pencitraan publik untuk menyelenggarakan dan mengelola pendidikan. Kemudian, dalam melaksanakan urusan pemerintahan wajib bidang pendidikan tersebut perlu adanya pengaturan dari aspek otonomi untuk memberikan kepastian hukum dalam penyelenggaraan pendidikan yang bersifat terpadu dan komprehensif, sehingga dapat mendorong terciptanya sumberdaya manusia, demokratis dan bertanggung jawab yang berbasis kearifan lokal. Dalam urusan pemerintahan wajib bidang pendidikan oleh Pemerintah Provinsi telah sesuai dengan lingkup kewenangan dan tanggung jawabnya sebagaimana telah tercantum dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Hal tersebut dapat dikatakan menjadi faktor pendukung dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 02 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan.

2. Faktor Penghambat

Sesuai dengan hasil wawancara yang diperoleh⁸⁰, ada beberapa yang menjadi faktor penghambat dalam mengimplementasikan peraturan daerah ini yaitu *pertama* faktor penghambat ini terdapat dalam penerapan kurikulum muatan lokal di SMK Negeri 2 Makassar yang sampai sekarang belum diterapkan walaupun sudah beberapa kali dilakukan permintaan pengumpulan kurikulum muatan lokal oleh Pemerintah Provinsi kepada SMK Negeri 2 Makassar. Ada beberapa sebab yaitu adanya perbedaan pemahaman mengenai jenis dari

⁸⁰ Wawancara dengan Bapak Drs. Natsir, M.Si., *Op.Cit.*

kurikulum muatan lokal antara Pemerintah Provinsi dan SMK Negeri 2 Makassar. Menurut Pemerintah Provinsi, jenis kurikulum muatan lokal sebagaimana terdapat dalam Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2016 meliputi bahasa daerah, kesenian daerah, keterampilan dan kerajinan daerah, adat istiadat, pengetahuan tentang berbagai ciri khas lingkungan alam sekitar, dan hal-hal lain yang dianggap perlu untuk pengembangan potensi dan kebutuhan daerah yang bersangkutan. Sedangkan menurut SMK Negeri 2 Makassar, kurikulum muatan lokal yang dimaksud adalah muatan lokal yang dikembangkan dari jurusan yaitu pelajaran yang diberikan kepada para peserta didik selain dari pelajaran jurusan tersebut yang telah ditetapkan secara nasional dengan harapan suatu saat ketika peserta didik belum mendapatkan pekerjaan sesuai dengan jurusannya, dia dapat memanfaatkan dari pelajaran tambahan tersebut. Dikatakan muatan lokal karena tidak dipakai secara nasional.

Selain itu, kurikulum muatan lokal yang dimaksud dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2016 sudah tidak perlu lagi untuk diterapkan karena kurikulum tersebut sudah diajarkan ketika SD bahkan sampai SMP seperti dalam pelajaran bahasa daerah karena pelajaran muatan lokal merupakan mata pelajaran yang wajib diajarkan. Selain itu, dalam menyusun kurikulum tersebut butuh waktu lama dan perlu dibentuk tim ahli dalam menyusunnya. Kemudian, untuk menerapkan kurikulum muatan lokal perlu dilakukan penambahan waktu proses wajib belajar yaitu dua jam. Jika melihat situasi waktu proses wajib belajar bagi kurikulum nasional yang terstruktur, para peserta didik melakukan proses

belajar dari pagi hingga sore tepatnya telah mencapai 8 jam. Tidak hanya penambahan waktu, perlu juga adanya penambahan pendidik yang menguasai mata pelajaran bidang muatan lokal seperti bahasa daerah.

Padahal, untuk saat ini di Provinsi Sulawesi Selatan, Pemerintah Provinsi mengeluarkan Peraturan Gubernur Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 79 Tahun 2018 tentang Pembinaan Bahasa Daerah di Sulawesi Selatan. Peraturan ini mewajibkan kepada setiap satuan pendidikan untuk mengajarkan bahasa daerah sesuai dengan wilayah penuturan utama penduduknya paling sedikit dua jam pada hari sekolah.

Kedua, keterlambatan penurunan gaji bagi guru. Hal itu terjadi pada saat mulai ditetapkan bahwa penurunan gaji guru telah diambil alih oleh Pemerintah Provinsi. Keterlambatan ini terjadi disebabkan oleh kelalaian dari personal guru itu sendiri. Para guru tidak melakukan pembaharuan mengenai data personalia ke Pemerintah Kota yang saat itu masih kewenangannya. Sehingga, pada saat beralihnya kewenangan tersebut ke Pemerintah Provinsi, data personalia yang diperoleh dari Pemerintah Kota tidak sesuai dengan data seharusnya yang dimiliki oleh para guru. Sebagian besar data personalia guru yang diperoleh Pemerintah Provinsi statusnya sebagai guru di SMP, padahal sebenarnya pendidik tersebut merupakan guru di SMA. Kemudian, bagi guru honorer pun juga mengalami keterlambatan penurunan gaji. Gaji guru honorer tersebut sangat bergantung pada penurunan dana BOS yang diterima. Jadi, keterlambatan gaji guru honorer tersebut disebabkan oleh terlambat turunnya dana BOS yang seharusnya turun per

Triwulan, namun kenyataannya, dana BOS belum turun sebagaimana mestinya. Tidak hanya gaji, tunjangan sertifikasi guru juga mengalami keterlambatan disebabkan oleh kurang lengkapnya administrasi dari guru.

Ketiga, terjadi keterlambatan penurunan dana BOS, sehingga berdampak pada penurunan gaji guru honorer, serta kebijakan terkait menerima sumbangan suka rela oleh orang tua peserta didik tidak diberlakukan lagi. Padahal, sumbangan suka rela orang tua peserta didik merupakan salah satu sumber dana yang penting bagi sekolah. Sumbangan tersebut digunakan untuk keperluan pengembangan sekolah dan gaji bagi guru honorer

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah penulis uraikan tersebut, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kota Makassar dalam penerapannya belum berlaku secara komprehensif dikarenakan beberapa hal yaitu;
 - a. Terkait kurikulum muatan lokal sampai saat ini belum diterapkan oleh SMK Negeri 2 Makassar;
 - b. Keterlambatan penurunan gaji guru karena guru yang bersangkutan belum melakukan pembaharuan data personal dan bagi guru honorer masih terlambat karena terlambatnya penurunan dana BOS serta tidak lagi diberlakukan penerimaan sumbangan suka rela dari orang tua peserta didik.
 - c. Penurunan dana BOS yang seharusnya diturunkan setiap Triwulan tidak terlaksana sebagaimana mestinya.
2. Faktor pendukung dan penghambat dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kota Makassar yaitu:

- a. Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dimana disebutkan bahwa pendidikan merupakan salah satu urusan pemerintah wajib konkuren yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Untuk melakukan pembangunan pendidikan sangat perlu dilakukan secara terencana, terarah, dan berkesinambungan dalam mewujudkan pemerataan dan perluasan akses, peningkatan mutu, relevansi dan daya saing serta penguatan tata kelola, akuntabilitas dan pencitraan publik untuk menyelenggarakan dan mengelola pendidikan.
- b. Faktor penghambat meliputi :
 - 1) Penerapan kurikulum muatan lokal di SMK Negeri 2 Makassar yang sampai sekarang belum diterapkan walaupun sudah beberapa kali dilakukan permintaan pengumpulan kurikulum muatan lokal oleh Pemerintah Provinsi kepada SMK Negeri 2 Makassar.
 - 2) Keterlambatan penurunan gaji bagi guru tetap dan honorer.
 - 3) Terjadi keterlambatan penurunan dana BOS, sehingga berdampak pada penurunan gaji guru honorer, serta kebijakan terkait menerima sumbangan suka rela oleh orang tua peserta didik tidak diberlakukan lagi.

B. Saran

1. Sebaiknya Pemerintah Provinsi melakukan sosialisasi lebih lanjut bersama Kepala Sekolah tingkat SMA dan SMK terkait Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2016, agar terciptanya pemahaman yang selaras antara Kepala Sekolah

SMA dan SMK dengan Pemerintah Provinsi. Kemudian, perlu ditingkatnya kesadaran kepada para guru bahwa pentingnya untuk melakukan pembaharuan data personal.

2. Pemerintah Provinsi harus lebih memerhatikan kondisi setiap sekolah. Terutama mengenai permasalahan kuantitas dari pendidik dan tenaga kependidikan di sekolah yang akan menjadi bahan pertimbangan dalam mengeluarkan kebijakan dan juga agar Pemerintah Provinsi lebih mengusahakan untuk tidak lagi terjadinya keterlambatan penurunan baik gaji, tunjangan, maupun dana BOS.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abdul Latif dan Hasbi Ali. 2014. *Politik Hukum*, ctk. ketiga. Sinar Grafika:Jakarta.
- Abdul Mujib dan Jusuf M. 2006. *Ilmu Pendidikan Islam*. Kencana Prenada Media:Jakarta.
- A.Pangerang dan Syafaat anugrah. 2018. *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*. PT. RajaGrafindo Persada:Depok.
- Ani Sri Rahayu. 2018. *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*. Sinar Grafika:Jakarta.
- Eko Riyadi. 2018. *Hukum Hak Asasi Manusia Perspektif Internasional, Regional, dan Nasional*. PT. RajaGrafindo Persada:Depok.
- Encik Muhammad. 2016. *Hukum Tata Negara IndonesiaI*. Setara Press:Malang.
- Ichsan Yasin Limpo. 2018. *Politik Hukum Pendidikan Dasar Dalam Sistem Pendidikan Nasional*. Merdeka Book:Jakarta.
- I Gede Yusa, dkk. 2016. *Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI 1945*. Setara Press:Malang.
- Jasa Ungguh M. 2005. *Pendidikan Islam Integratif*. Pustaka Pelajar:Yogyakarta.
- Mahfud MD. 2001. *Politik Hukum Di Indonesia*, Ctk. Ketujuh. PT. RajaGrafindo Persada:Jakarta.
- Majda E.M. 2015. *Hak Asasi Manusia Dalam Konstitusi Indonesia*. Jakarta:Kencana.
- Miftahul Huda dan M. Idris. 2008. *Nalar Pendidikan Anak*. Ar-Ruzz Media:Yogyakarta.
- Muhaimin M.A. 2004. *Paradigma Pendidikan Islam Upaya Mengefektifkan Pendidikan Agama Islam di Sekolah*. PT. Remaja Rosdakarya:Bandung.
- Ni'matul Huda. 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Nusamedia:Bandung.
- _____, 2009. *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*. Pustaka Pelajar:Yogyakarta.
- _____, 2016. *Hukum Tata Negara Indonesia*. PT. RajaGrafindo Persada:Jakarta.
- Pangerang dan Syafaat anugrah. 2018. *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*. PT. RajaGrafindo Persada:Depok.
- Rhona K.M., dkk. 2008. *Hukum Hak Asasi Manusia*. PUSHAM UII:Yogyakarta.
- Samsul Wahidin. 2013. *Hukum Pemerintahan Daerah Pendulum Otonomi Daerah dari Masa ke Masa*. Pustaka Pelajar:Yogyakarta.
- Sirajuddin, dkk. 2016. *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*. Setara Press:Malang.
- Sirojul Munir. 2013. *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Genta Publishing:Yogyakarta.

Yusnani Hasyimzoem, dkk. 2017. *Hukum Pemerintahan Daerah*. PT. RajaGrafindo Persada:Jakarta.

B. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

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

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan.

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

Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 59 Tahun 2014 tentang Kurikulum 13 Sekolah Menengah Atas/Madrasah Aliyah.

Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 60 Tahun 2014 tentang Kurikulum 13 Sekolah Menengah Kejuruan/Madrasah Aliyah Kejuruan;

Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 17 Tahun 2017 tentang Penerimaan Peserta Didik Baru Pada Taman Kanak-Kanak, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah Atas, Sekolah Menengah Kejuruan, Atau Bentuk Lain Yang Sederajat.

Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2016 tentang Penyelenggara Pendidikan.

Peraturan Gubernur Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 79 Tahun 2018 tentang Pembinaan Bahasa Daerah di Sulawesi Selatan.

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia.

Konvenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik.

Konvenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.

C. Jurnal

Emmanuel Sujatmoko.2010. “Hak Warga Negara Dalam Memperoleh Pendidikan”, *Jurnal Konstitusi*, Edisi No. 1 Vol. 7, Fakultas Hukum universitas Airlangga.

Lukman Irwan. 2008.“Pelaksanaan Otonomi Daerah Dalam Mendukung Pelaksanaan Good Governance di Indonesia,” *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, Edisi No. 1 Vol. 1, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

D. Data Elektronik

”Guru SMA 7 Makassar Keluhkan Gaji dan Sertifikasi,” <https://celebeseonline.com/2017/09/12/75555/guru-sma-7-makassar-keluhkan-gaji-dan-sertifikasi/>. Diakses terakhir tanggal 14 Mei 2018.

- “Komponen Pembiayaan BOS SMA dan SMK”, <https://bos.kemdikbud.go.id/index.php>. Diakses pada tanggal 14 November 2018.
- “Makassar Kota Anging Mammiri”, <http://makassarkota.go.id/125makassarkotaangingmammiri.html>. Diakses terakhir tanggal 2 Oktober 2018.
- “Mengaktualisasikan Kembali Upaya Pelestarian Bahasa Daerah di Sulawesi Selatan”, <http://badanbahasa.kemdikbud.go.id/lamanbahasa/berita/2728/mengaktualisasikan-kembali-upaya-pelestarian-bahasa-daerah-di-sulawesi-selatan>. Diakses pada tanggal 14 November 2018.
- “Rapat Koordiansi Dewan Pendidikan Sulawesi Selatan Bahas Implementasi UU Pemerintahan Daerah”, <http://makassar.tribunnews.com/2016/04/27/rapat-koordinasi-dewan-pendidikan-sulsel-bahas-implementasi-uu-pemda>. Diakses terakhir tanggal 9 Mei 2018.
- Satya Arinanto. Hak Atas Pendidikan Sebagai Hak Asasi Manusia Dan Implementasinya Dalam Perspektif Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), terdapat dalam <http://jhp.ui.ac.id/index.php/home/article/download/1324/1246>. Diakses tanggal 18 Mei 2018.
- Sri Rahayu Wilujeng, *Hak asasi Manusia: Tinjauan Dari Aspek Historis dan Yuridis*, terdapat dalam <https://media.neliti.com/media/publications/5018-ID-hak-asasi-manusia-tinjauan-dari-aspek-historis-dan-yuridis.pdf>. Diakses tanggal 18 Mei 2018.

LAMPIRAN