

# **LAPORAN AKHIR**

## **PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK RAPERDA KOTA SALATIGA TENTANG PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN**



**KERJASAMA ANTARA  
PEMERINTAH KOTA SALATIGA  
*dengan*  
CENTER FOR REGULATION REFORM FOR DEVELOPMENT  
UNIVERSITAS KRISTEN SATYA WACANA  
2016**

## DAFTAR ISI

<b>BAB I</b>	<b>PENDAHULUAN</b>	1
	A. Latar Belakang	1
	B. Identifikasi Masalah	8
	C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik	9
	D. Metode	10
	1. Jenis Penelitian	10
	2. Pedoman Penyusunan Naskah Akademik	13
	3. Pengumpulan dan Pengolahan Data	13
	4. Analisis Data	15
	E. Sistematika Naskah Akademik	16
<b>BAB II</b>	<b>KAJIAN TEORITIK DAN PRAKTIK EMPIRIK</b>	18
	A. Kajian Teoritik	18
	1. Pendidikan sebagai Objek Pelayanan Dasar Pemerintah	18
	2. Sistem Pengelolaan Pendidikan di Indonesia	29
	B. Praktik Empirik	59
	1. Praktik Empirik Pendidikan di Kota Salatiga	59
	2. Praktik Empirik dalam Standar Nasional Pendidikan	65
<b>BAB III</b>	<b>EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT</b>	81
	A. Kewenangan Membentuk Peraturan Daerah	81
	B. Pengaturan Penyelenggaraan Pendidikan	87
	1. Umum	87
	2. Hak dan Kewajiban	89
	3. Jalur, Jenjang, dan Jenis Pendidikan	91
	4. Pendirian Satuan Pendidikan	97
	5. Wajib Belajar	100
	6. Penerimaan Peserta Didik	103
	7. Kurikulum	108
	8. Tenaga Pendidik dan Tenaga Kependidikan	118
	9. Sarana Prasarana	128
	10. Pengelolaan/Penjaminan Mutu	128
	11. Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah	133
	12. Pendanaan (Pembiayaan) Pendidikan	134
	13. Kerjasama Penyelenggaraan dan Pengelolaan Pendidikan oleh Lembaga Pendidikan Asing dengan Lembaga Pendidikan di Indonesia	140
<b>BAB IV</b>	<b>LANDASAN FILOSOFIS, LANDASAN YURIDIS DAN LANDASAN SOSIOLOGIS</b>	142
	A. Pengantar	142
	B. Landasan Filosofis Raperda tentang Penyelenggaraan Pendidikan	144
	C. Landasan Sosiologis Raperda tentang	150

	Penyelenggaraan Pendidikan	
D.	Landasan Yuridis Raperda tentang Penyelenggaraan Pendidikan	151
<b>BAB V</b>	<b>JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH</b>	157
	A. Jangkauan Pengaturan	157
	B. Arah Pengaturan	160
	C. Ruang Lingkup Materi Muatan	161
<b>BAB VI</b>	<b>PENUTUP</b>	164
	A. Kesimpulan	164
	B. Saran	165
	<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	
	<b>LAMPIRAN</b>	
	▪ Rancangan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Penyelenggaraan Pendidikan	
	▪ Rancangan Penjelasan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Penyelenggaraan Pendidikan	

## DAFTAR TABEL

		Halaman
Tabel 2.1	Tipologi Kewenangan-kewenangan Pendidikan yang Dapat Didesentralisasikan	34
Tabel 2.2	Pembagian Urusan di Bidang Pendidikan	35
Tabel 2.3	Jumlah Sekolah, Murid dan Guru SD/MI Negeri dan Swasta di Kota Salatiga	60
Tabel 2.4	Sekolah Dasar Negeri dengan Rombel di bawah Standar Minimal	61
Tabel 2.5	Jumlah Sekolah, Murid dan Guru SMP/MTs Negeri dan Swasta di Kota Salatiga	62
Tabel 2.6	Perbandingan IPM Kabupaten/Kota di Jawa Tengah	64
Tabel 2.7	Indek Pembangunan Manusia (IPM) Kota Salatiga Tahun 2004-2012	65
Tabel 2.8	Peringkat Kelulusan UN, USBN, US/M SD/MI Kota Salatiga	66
Tabel 2.9	Biaya dan Sumber Pembiayaan Pendidikan SD, SMP, SMA dan SMK di Kota Salatiga	78

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG**

Dari ketentuan Pasal 1 angka 1 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diperoleh pemahaman bahwa penyusunan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat harus didasarkan pada sebuah Naskah Akademik. Lebih lanjut, ketentuan tersebut memaknai bahwa Naskah Akademik pada dasarnya adalah naskah yang memuat hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Ketentuan yang sama juga terdapat dalam Bab I angka 20 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, hanya saja, sesuai dengan konteks hierarkhinya, pengertian Naskah Akademik di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 80 Tahun 2015 tidak dikaitkan dengan Rancangan Undang-Undang,

melainkan hanya Rancangan Perda Provinsi atau Perda Kabupaten/Kota.

Pemaknaan tentang Naskah Akademik semacam itu pada hakikatnya mengandung tiga proposisi yang saling berkaitan, yaitu:

1. Naskah Akademik dimaksudkan untuk menjadi sebuah dokumen akademik yang sah secara ilmiah (*scientifically valid*), karena disusun berdasarkan penelitian/pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya.
2. Naskah Akademik dimaksudkan untuk memberikan legitimasi bagi pembuatan rancangan instrumen regulasi, baik berupa Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
3. Naskah Akademik merupakan bagian dari upaya penyelesaian permasalahan (*problem-solving*) dan pemenuhan kebutuhan hukum (*legal need fulfilment*) masyarakat dan pemerintah melalui penerbitan instrumen regulasi.

Dengan pemahaman seperti itu, dapat dikatakan bahwa Naskah Akademik merupakan “penghubung” antara permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat yang berada pada ranah empirik dengan upaya menyelesaikan permasalahan dan memenuhi kebutuhan hukum itu melalui instrumen regulasi yang berada pada ranah normatif-preskriptif. Dengan posisi seperti itu, substansi

Naskah Akademik pada akhirnya akan sangat mempengaruhi profil instrumen regulasi yang disusun berdasarkan Naskah Akademik yang bersangkutan. Naskah Akademik yang didasarkan pada kajian komprehensif yang secara tepat bisa mengidentifikasi permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat di bidang tertentu akan menghasilkan instrumen regulasi yang bisa merespons permasalahan dan kebutuhan hukum tersebut secara baik. Sebaliknya, Naskah Akademik yang kurang bisa mengidentifikasi permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat pada gilirannya akan menghasilkan instrumen regulasi yang kurang responsif dan tidak bisa memberikan solusi yang akurat terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum riil masyarakat. Oleh karena itu, kajian akademik dan penyusunan Naskah Akademik merupakan langkah penting yang akan menentukan apakah instrumen regulasi yang dihasilkan akan memiliki legitimasi untuk menjawab permasalahan dan kebutuhan hukum yang ada ataukah tidak. Lebih lanjut, ketika sebuah Naskah Akademik secara ideal mampu menjadi landasan legitimasi dari sebuah instrumen regulasi, menurut Morgan & Yeung, instrumen regulasi tersebut akan memiliki daya persuasi yang bernalar sehingga mendorong penerimaan masyarakat atas instrumen itu, tanpa perlu dipaksakan.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Bronwen Morgan & Karen Yeung, *An Introduction to Law and Regulation: Text and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, h. 221.

Secara garis besar, ada tiga aspek legitimasi yang oleh undang-undang dipersyaratkan untuk dicakup oleh Naskah Akademik, yaitu legitimasi dari sisi filosofis, legitimasi dari sisi yuridis dan legitimasi dari sisi sosiologis merupakan aspek penting untuk menjamin agar sebuah instrumen regulasi pada akhirnya dapat menjalankan fungsi idealnya. Aspek legitimasi filosofis berguna untuk memastikan agar instrumen regulasi yang hendak dibentuk bisa memiliki keselarasan filosofis dengan sumber-sumber hukum yang ada (*existing legal sources*), sehingga tercipta koherensi filosofis antara instrumen regulasi dengan berbagai sumber hukum yang ada. Aspek legitimasi yuridis menghendaki agar instrumen regulasi yang hendak dibuat memiliki koherensi substansial serta terharmonisasikan baik secara vertikal maupun horizontal dengan peraturan perundang-undangan yang lain, serta memiliki rujukan hukum yang jelas. Sementara aspek legitimasi sosiologis diperlukan untuk memastikan supaya regulasi yang hendak dibuat pada akhirnya dapat membumi dan berfungsi efektif sebagai sebuah instrumen kebijakan untuk mengatur aktivitas masyarakat dalam kerangka memecahkan masalah atau memenuhi kebutuhan hukum masyarakat.

Pendidikan adalah salah satu urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota. Tepatnya, berdasarkan Pasal 12 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014, pendidikan adalah urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan

pelayanan dasar dalam urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksudkan oleh Pasal 11 UU No. 23 Tahun 2014. Adapun menurut Pasal 1 angka 16 UU No. 23 Tahun 2014, pelayanan dasar adalah pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara.

Berkaitan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang pendidikan tersebut, Kota Salatiga menganggap perlu untuk menyusun sebuah instrumen regulasi berupa Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan. Dalam rangka kebutuhan itu maka diperlukan kajian akademik pada aspek-aspek yang sudah disebutkan di atas (yaitu aspek legitimasi dari sisi filosofis, yuridis dan sosiologis), untuk kemudian hasilnya disusun dalam suatu Naskah Akademik. Secara substansial, *rationale* untuk Peraturan Daerah terkait dengan penyelenggaraan pendidikan dapat diberikan penjelasan umum sebagai berikut.

Sebagai urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, daerah memiliki kewajiban untuk memprioritaskan penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang pendidikan. Hal ini sesuai dengan Pasal 18 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014. Terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar diatur lebih lanjut bahwa hal itu harus dilakukan sesuai dengan standar pelayanan minimal yang ditetapkan oleh pemerintah pusat seperti diamanatkan oleh Pasal 18 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014. Standar

pelayanan minimal sendiri adalah ketentuan mengenai jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan pemerintahan wajib yang berhak diperoleh setiap warga negara secara minimal (Pasal 1 angka 17 UU No. 23 Tahun 2014).

Dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi maka daerah memiliki kewenangan untuk membentuk Peraturan Daerah (Pasal 236 ayat [1] UU No. 23 Tahun 2014). Kemudian ditentukan pula bahwa materi muatan Peraturan Daerah tersebut adalah penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; serta materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 236 ayat [3] & [4] UU No. 23 Tahun 2014). Ketentuan demikian sejalan dengan Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 yang menentukan bahwa materi muatan Peraturan Daerah adalah “materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.”

Berdasarkan landasan yuridis tersebut maka pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan dimungkinkan sehingga pada kesempatan ini penjelasan secara lebih komprehensif mengenai pengaturan tersebut akan menjadi porsi Naskah Akademik untuk melakukannya. Poinnya yang prinsip

di sini adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah di bidang pendidikan sangat dimungkinkan untuk dilandasi suatu payung hukum, dalam hal ini melalui pembentukan Peraturan Daerah.

Selain alasan di atas, terdapat alasan formal sangat penting yang relevan dengan kebutuhan melakukan pembentukan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Penyelenggaraan Pendidikan, yaitu adanya pergeseran sebagian kewenangan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang pendidikan antara provinsi dengan kabupaten/kota berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014. Untuk Kota Salatiga, sebelumnya telah berlaku Peraturan Daerah Kota Salatiga No. 4 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Pendidikan. Peraturan Daerah tersebut dibentuk berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004. Digantikannya UU No. 32 Tahun 2004 dengan UU No. 23 Tahun 2014 menimbulkan implikasi yuridis sangat signifikan terhadap keberlakuan Peraturan Daerah Kota Salatiga No. 4 Tahun 2009 karena pengaturannya sudah tidak lagi relevan dikaitkan dengan kewenangan *ratione loci* Kota Salatiga di mana penyelenggaraan urusan pendidikan menengah telah dialihkan menjadi kewenangan provinsi. Oleh karena adanya kondisi tersebut maka beberapa poin materi muatan Peraturan Daerah Kota Salatiga No. 4 Tahun 2009 menjadi tidak relevan sepanjang masih mengatur tentang penyelenggaraan pendidikan menengah karena *ratione loci* kewenangan tersebut sekarang menjadi kewenangan provinsi. Hal

ini semakin memperkuat alasan perlunya pembentukan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Penyelenggaraan Pendidikan yang baru untuk menggantikan Peraturan Daerah Kota Salatiga No. 4 Tahun 2009 supaya materi muatannya konsisten atau sejalan dengan UU No. 23 Tahun 2014.

Karena secara yuridis pembentukan Peraturan Daerah harus didahului oleh Naskah Akademik maka dalam konteks itulah diperlukan sebuah kajian akademik komprehensif yang hasilnya nanti disusun dalam wujud Naskah Akademik sebagai salah satu mata rantai yang diperlukan dalam proses pembentukan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Penyelenggaraan Pendidikan. Dalam konteks demikian maka *rationale* Naskah Akademik ini secara keseluruhan adalah sejalan dengan pengertian yang telah dikemukakan di awal yaitu: untuk memberikan legitimasi bagi pembuatan Peraturan Daerah dimaksud dan sekaligus sebagai bagian dari upaya penyelesaian permasalahan (*problem-solving*) dan pemenuhan kebutuhan hukum (*legal need fulfilment*) masyarakat dan pemerintah melalui penerbitan instrumen regulasi.

## **B. IDENTIFIKASI MASALAH**

Berdasarkan uraian di atas, beberapa permasalahan yang dapat diidentifikasi dan akan menentukan cakupan dari penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana landasan filosofis, sosiologis dan yuridis yang berkaitan dengan kewenangan Kota Salatiga untuk membuat

dan memberlakukan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan.

2. Bagaimana pokok-pokok materi muatan di dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pendidikan. Pemahaman tentang materi muatan berbagai peraturan perundang-undangan ini akan dijadikan salah satu acuan di dalam mengidentifikasi materi muatan dalam rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kota Salatiga.
3. Pokok-pokok materi apa saja yang direkomendasikan untuk dimuat di dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kota Salatiga berdasarkan kajian akademik terhadap aspek-aspek filosofis, sosiologis dan yuridis.

### **C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK**

Penyusunan Naskah Akademik ini dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan berikut:

1. Menyusun Naskah Akademik yang berisi kajian filosofis, sosiologis dan yuridis yang akurat tentang pengaturan Penyelenggaraan Pendidikan di Kota Salatiga;
2. Mengidentifikasi aspek-aspek yang membutuhkan pengaturan dalam rangka penyelenggaraan pendidikan di

Kota Salatiga serta mengakomodasikan pengaturan tersebut ke dalam sebuah Rancangan Peraturan Daerah;

3. Menyusun rancangan Peraturan Daerah yang komprehensif dan akomodatif berkenaan dengan penyelenggaraan pendidikan, sehingga setelah diwujudkan dalam bentuk Peraturan Daerah akan mampu memberikan kepastian hukum untuk penyelenggaraan pendidikan di Kota Salatiga.

Penyusunan Naskah Akademik ini juga berguna sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kota Salatiga. Rancangan Peraturan Daerah yang tersusun dengan mengacu pada kajian ilmiah dalam Naskah Akademik lebih lanjut diharapkan akan membawa manfaat berupa diadopsinya Peraturan Daerah Kota Salatiga yang akan mengatur tentang penyelenggaraan pendidikan, sehingga mampu mendorong tata kelola pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan pendidikan di Kota Salatiga yang sekaligus akan membawa manfaat positif bagi masyarakat Kota Salatiga secara keseluruhan.

## **D. METODE**

### **1. Jenis Penelitian**

Penyusunan Naskah Akademik ini menggunakan dua jenis penelitian yang berbeda untuk mengkaji aspek-aspek legitimasi regulasi secara komprehensif, yaitu penelitian hukum dan penelitian empirik. Penelitian hukum terutama dipergunakan

untuk mengkaji aspek-aspek legitimasi filosofis dan yuridis, sedang penelitian empirik dipakai untuk melakukan kajian legitimasi sosiologis.

Penelitian hukum dilakukan melalui dua tahapan. Pertama, dilakukan inventarisasi terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang memiliki relevansi dengan regulasi daerah tentang penyelenggaraan pendidikan. Kedua, peraturan perundang-undangan yang sudah diinventarisasikan kemudian akan dianalisis dengan bertumpu pada dua aspek, yaitu aspek filosofis dan aspek yuridis. Analisis terhadap aspek filosofis dilakukan terhadap materi muatan peraturan perundang-undangan yang telah diabstraksikan pada ranah meta-yuridis dengan berpangkal pada nilai-nilai filsafati yang bersumber dari konstitusi sebagai sumber hukum formal yang tertinggi. Kajian terhadap aspek yuridis dilakukan terhadap norma-norma peraturan perundang-undangan yang memberi dasar kewenangan daerah maupun yang menentukan substansi pengaturan yang harus diakomodasikan dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan.

Penelitian empirik terutama dipergunakan untuk mendeskripsikan aspek legitimasi sosiologis yang juga hendak dipakai sebagai salah satu dasar untuk menyusun Naskah Akademik. Ada dua instrumen utama yang dipergunakan untuk mendapatkan data dalam penelitian empirik, yaitu:

a. *Focussed Group Discussion* (FGD)

*Focussed Group Discussion* dalam konteks ini dipahami sebagai forum diskusi yang melibatkan para *stakeholder* dalam kegiatan pendidikan yang terdiri dari komponen-komponen masyarakat yang berkepentingan atas dalam pelayanan pendidikan, tenaga pendidik (guru), komite-komite sekolah, lembaga legislatif maupun pemerintah (SKPD terkait) yang mengarah pada pengungkapan berbagai persoalan yang telah ada dalam penyelenggaraan pendidikan (*existing problems*) di Kota Salatiga, persoalan yang berpotensi muncul (*potential problems*), maupun harapan-harapan untuk pengaturan yang memadai mengenai penyelenggaraan pendidikan (*expectations*). Proses FGD dalam penyusunan Naskah Akademik ini akan diintegrasikan ke dalam *public hearing* yang diselenggarakan selama proses penyusunan Naskah Akademik.

b. *Key Informant Interview* (KII)

*Key Informant Interview* pada dasarnya merupakan proses penggalan data yang dilakukan dengan mewawancarai figur-figur yang dipandang memiliki kapasitas untuk memaparkan informasi yang dibutuhkan. Dalam proses penyusunan Naskah Akademik ini, KII akan dilakukan dengan representasi tenaga pendidik (guru), tokoh masyarakat, kepala SKPD yang terkait, serta akademisi/representasi lembaga akademik yang memiliki fokus studi pada pendidikan.

Penelitian yang dilakukan dalam kerangka penyusunan Naskah Akademik ini adalah penelitian deskriptif-analitis, yaitu dimaksudkan untuk mendeskripsikan dan menganalisis permasalahan-permasalahan serta menganalisis upaya-upaya pengaturan mengenai penyelenggaraan pendidikan di Kota Salatiga.

## **2. Pedoman Penyusunan Naskah Akademik**

Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Penyelenggaraan Pendidikan didasarkan pada peraturan perundang-undangan relevan yang mengatur tentang naskah akademik, yaitu:

- a. Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- b. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; dan
- c. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

## **3. Pengumpulan dan Pengolahan Data**

Sebagaimana telah dikemukakan, pengumpulan data dilakukan dengan beberapa cara, yaitu:

### **a. Studi Dokumen**

Studi dokumen pada dasarnya dilakukan terhadap dua kategori dokumen, yaitu peraturan perundang-undangan dan dokumen pendukung lainnya. Studi terhadap dokumen yang berupa

peraturan perundang-undangan terutama dimaksudkan untuk membahani analisis yang bermuara pada legitimasi filosofis dan yuridis. Sementara studi terhadap dokumen pendukung lainnya dimaksudkan untuk melengkapi baik analisis terhadap legitimasi filosofis, yuridis maupun sosiologis.

b. *Focussed Group Discussion* (FGD)

*Focussed Group Discussion* diselenggarakan dengan tujuan mengungkapkan berbagai permasalahan, baik real maupun potensial, dan harapan-harapan dari berbagai *stakeholder* tentang pengaturan penyelenggaraan pendidikan. Pihak-pihak yang diharapkan terlibat dalam FGD antara lain:

- Tenaga pendidik (guru) di Kota Salatiga;
- Tokoh masyarakat di Kota Salatiga;
- SKPD Kota Salatiga yang berkaitan dengan pendidikan;
- Anggota DPRD Kota Salatiga;
- Organisasi masyarakat yang aktif bergerak di bidang pendidikan;
- Institusi akademik yang memiliki fokus kegiatan pada pendidikan atau pedagogi.

c. *Key Informant Interview* (KII)

*Key Informant Interview* dilakukan untuk mengkonfirmasi dan mendalami informasi yang muncul di dalam FGD. KII dilakukan dengan narasumber yang dipandang memiliki kapasitas untuk memberikan informasi secara akurat. KII setidaknya dilakukan

dengan narasumber yang memiliki latar belakang pemerintahan yang berasal dari SKPD Kota Salatiga yang berkaitan dengan urusan pendidikan.

#### **4. Analisis Data**

Data yang diperoleh dari penelitian ini akan diklasifikasikan sesuai dengan tiga aspek yang telah ditentukan sebelumnya, yaitu aspek yang berkaitan dengan legitimasi filosofis, legitimasi yuridis dan legitimasi sosiologis. Setelah itu, data akan dianalisis secara kualitatif dengan bertumpu pada aspek-aspek yang sama.

Analisis terhadap aspek legitimasi filosofis terutama akan dibahani oleh data yang diabstraksikan dari berbagai peraturan perundang-undangan, terutama dalam konstitusi dan undang-undang yang secara khusus mengatur tentang pendidikan. Analisis terhadap aspek yuridis akan difokuskan pada dua kategori norma, yaitu norma yang menjadi dasar legitimasi pengaturan penyelenggaraan pendidikan oleh pemerintah daerah (kabupaten/kota) dan norma yang menentukan arah serta substansi pengaturan penyelenggaraan pendidikan dalam Peraturan Daerah. Analisis terhadap aspek sosiologis terutama akan didasarkan pada berbagai data tentang permasalahan dalam penyelenggaraan pendidikan di Kota Salatiga (baik real maupun potensial) dan harapan-harapan (*expectations*) yang diperoleh dari FGD dan KII.

Pada tahap akhir analisis, temuan-temuan pada tiga ranah analisis tersebut kemudian akan dipadukan, dideskripsikan dan kemudian juga dituangkan dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah yang dilampirkan pada Naskah Akademik.

#### **E. SISTEMATIKA**

Penyusunan Naskah Akademik ini didasarkan pada sistematika sebagai berikut:

##### *1. Pendahuluan*

Bagian ini memuat latar belakang, tujuan dan sasaran, metodologi dan sistematika.

##### *2. Kajian Teoritik dan Praktik Empiris*

Landasan teori berisi teori-teori dan konsep-konsep yang relevan untuk menganalisa problematika dalam penyelenggaraan pendidikan di Kota Salatiga. Temuan empiris berisi data yang hendak dimanfaatkan untuk mengidentifikasi persoalan-persoalan yang berkaitan dengan legitimasi sosial bagi regulasi mengenai penyelenggaraan pendidikan.

##### *3. Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait*

Bagian ini berisi inventarisasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengaturan penyelenggaraan pendidikan.

#### *4. Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis*

Muatan utama dari bagian ini adalah hasil kajian terhadap data yang dikategorikan ke dalam tiga basis legitimasi regulasi mengenai jaminan usaha petani, yaitu legitimasi filosofis, sosiologis dan yuridis.

#### *5. Jangkauan, Arah Pengaturan dan Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah*

Bagian ini berisi pokok-pokok utama yang dianggap perlu dimasukkan ke dalam rancangan Peraturan Daerah berdasarkan kajian terhadap data penelitian. Substansi bagian ini juga akan dipergunakan sebagai dasar untuk menyusun Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan.

#### *6. Penutup*

Bagian ini berisi dua hal pokok, yaitu kesimpulan dan rekomendasi.

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORITIK DAN PRAKTIK EMPIRIK**

#### **A. KAJIAN TEORITIK**

##### **1. Pendidikan sebagai Objek Pelayanan Dasar Pemerintah**

Pendidikan adalah salah satu urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota. Berdasarkan Pasal 12 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, pendidikan ditetapkan sebagai urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dalam urusan pemerintahan konkuren (Pasal 11 UU No. 23 Tahun 2014). Adapun menurut Pasal 1 angka 16 UU No. 23 Tahun 2014, pelayanan dasar adalah pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara.

Sebagai urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, daerah berkewajiban untuk memprioritaskan penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang pendidikan sesuai dengan Pasal 18 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014. Terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar diatur lebih lanjut bahwa hal itu harus dilakukan sesuai dengan standar pelayanan minimal yang ditetapkan oleh pemerintah pusat seperti diamanatkan oleh Pasal 18 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014.

Pada sub-judul ini akan dijelaskan hakikat pendidikan sebagai urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan

pelayanan dasar menggunakan analisis berbasis pendekatan hak (*right-based approach*) yang didasari oleh perspektif pengutamaan hak-hak asasi manusia (HAM) atau *human rights*. Digunakannya perspektif HAM (*right-based approach*) dalam analisis teoretis adalah untuk memperoleh pemahaman betapa pentingnya pendidikan, terutama dalam hal ini hak atas pendidikan bagi setiap orang. Perspektif HAM di sini menjadikan pendidikan semakin strategis maknanya sama seperti HAM yang lain bagi manusia sehingga sebagai urusan pemerintahan wajib, pendidikan dikategorikan sebagai salah satu pelayanan dasar yang harus diutamakan pelaksanaan atau penyelenggaraannya oleh pemerintah (pusat maupun daerah).

Pendidikan sebagai HAM sangat fundamental maknanya karena merupakan hak yang bersifat pemberdayaan (*empowerment rights*). Secara konseptual, HAM yang dikategorikan sebagai hak-hak pemberdayaan memiliki pengertian “*a prerequisite for the exercise of other human rights*” (prasyarat untuk pelaksanaan HAM yang lain).<sup>2</sup> Klaus Dieter Beiter mengemukakan beberapa alasan justifikasi untuk hak atas pendidikan dikategorikan sebagai salah satu HAM yang bersifat pemberdayaan sebagai berikut. Pertama, “*Education has an enormous liberating potential*” (pendidikan memiliki potensi pembebasan yang besar). Beiter menjelaskan

---

<sup>2</sup> Klaus Dieter Beiter, *The Protection of the Right to Education by International Law*, h. 28.

klaim tersebut dengan menyatakan: “*Education, ..., enables the individual to think critically about life. It enables him to examine seriously possible courses of action and to make rational choices based on such examination*” (pendidikan memungkinkan individu untuk berpikir kritis tentang kehidupan sehingga memungkinkannya untuk menilai secara serius segala tindakan yang mungkin dan membuat pilihan-pilihan rasional atas dasar penilaian tersebut).<sup>3</sup> Kedua, secara lebih spesifik, “*Education also stands for political empowerment*” (pendidikan juga berfungsi pemberdayaan politik). Hal itu dikarenakan:

*Freedom of information, expression, assembly and association and the right to vote and to be elected depend on a minimum level of education. Only those who can be informed, who can express their ideas and who can assemble to articulate their concerns are in a position to take part in political life. Similarly, only an educated person can make an informed decision and duly exercise his right to vote or stand for political office* (kebebasan mengakses informasi, berekspresi, berkumpul dan berserikat dan hak untuk memilih dan dipilih bergantung pada tingkatan minimal pendidikan. Hanya mereka yang memiliki informasi yang dapat menyatakan gagasan-gagasannya dan dapat mengartikulasikan perhatiannya dalam rangka mengambil bagian dalam kehidupan politik. Hal yang sama, hanya orang terdidik yang dapat membuat keputusan atas dasar suatu informasi dan secara memadai menggunakan hak pilihnya atau menduduki jabatan politik).<sup>4</sup>

Lebih lanjut, ketiga, “*education is the key to socio-economic development*” (pendidikan merupakan kunci perkembangan sosial-ekonomi). Menjelaskan argumen ketiga, Beiter menyatakan:

*Education promotes the realisation of economic and social human rights. The right to food may serve as an example. People may be taught how to secure their own food supply. But, also other such rights come to mind, for example, the right to work, the right to an adequate standard of living or the right to health. These rights can*

---

<sup>3</sup> Ibid., h. 28-29.

<sup>4</sup> Ibid., h. 29.

*only be exercised in a meaningful manner where a minimum level of education has been attained* (Pendidikan memajukan upaya dalam rangka realisasi hak-hak ekonomi dan sosial. Hak atas pangan dapat dijadikan sebagai contoh. Orang mungkin dapat diajarkan mengenai bagaimana caranya untuk mengamankan persediaan pangan mereka sendiri. Tetapi, hak-hak yang lain tidak demikian, misalnya hak untuk bekerja, hak atas standar hidup yang layak atau hak atas kesehatan. Hak-hak tersebut hanya dapat dijalankan dengan cara yang bermakna ketika tingkatan pendidikan minimal sudah mampu dicapai).<sup>5</sup>

Terakhir, “*education increases the opportunities to take part in cultural life*” (pendidikan meningkatkan peluang untuk mengambil bagian dalam kehidupan budaya). Penjelasan untuk argumen ini adalah:

*The link between educational and cultural rights is very close. To a considerable extent, the measure of realisation of the right to education reflects the status of the enjoyment of cultural rights. For religious, linguistic and ethnic minorities, education is the most important means to preserve their cultural identity* (hubungan antara pendidikan dan hak-hak budaya sangat erat. Untuk pertimbangan tertentu, ukuran realisasi hak atas pendidikan mencerminkan status penikmatan hak-hak budaya. Untuk agama, budaya dan minoritas etnis, pendidikan adalah sarana paling penting dalam rangka mempertahankan identitas kultural mereka).<sup>6</sup>

Pendekatan hak atas pendidikan sebagai HAM yang bersifat pemberdayaan diadopsi secara spesifik oleh *the Committee on Economic, Social and Cultural Rights* (Komite) ketika menyusun sejumlah prinsip atau pedoman interpretif terkait dengan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Dalam *General Comment No. 13* (1999) yang merupakan komentar atau penjelasan mengenai hak atas pendidikan sebagaimana dituangkan dalam Art. 13 *International*

---

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Ibid., h. 29-30.

*Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Komite menyatakan:

*Education is both a human right in itself and an indispensable means of realising other human rights. As an empowerment right, education is the primary vehicle by which economically and socially marginalised adults and children can lift themselves out of poverty and obtain the means to participate fully in their communities. Education has a vital role in empowering women, safeguarding children from exploitative and hazardous labour and sexual exploitation, promoting human rights and democracy, protecting the environment, and controlling population growth. Increasingly, education is recognised as one of the best financial investments States can make. But the importance of education is not just practical: a well-educated, enlightened and active mind, able to wander freely and widely, is one of the joys and rewards of human existence* (Pendidikan adalah HAM itu sendiri dan sarana sangat penting dalam rangka merealisasikan HAM yang lain. Sebagai hak pemberdayaan, pendidikan adalah kendaraan utama di mana orang-orang dewasa dan anak-anak yang secara ekonomi dan sosial termarginalkan dapat keluar dari kemiskinan dan berpartisipasi secara penuh dalam masyarakatnya. Pendidikan memiliki peran vital dalam pemberdayaan perempuan, melindungi anak dari pekerjaan eksploitatif dan berbahaya serta eksploitasi seksual, memajukan HAM dan demokrasi, melindungi lingkungan dan mengontrol pertumbuhan jumlah penduduk. Lebih jauh lagi, pendidikan diakui sebagai salah satu investasi finansial terbaik yang dapat dilakukan oleh negara. Akan tetapi pentingnya pendidikan tidak hanya praktis: pikiran yang terdidik dengan baik, tercerahkan dan aktif, mampu menjelajah secara bebas dan luas, adalah salah satu kenikmatan dan penghargaan terhadap eksistensi manusia).

Intinya adalah, berdasarkan rangkaian penjelasan di atas, pendidikan sangat penting maknanya karena dua hal. Pertama, pendidikan adalah salah satu HAM. Kedua, sebagai HAM, hak atas pendidikan bersifat pemberdayaan (*empowerment rights*), di mana tidak hanya sebagai HAM yang berdiri sendiri, tetapi juga berfungsi untuk menunjang bekerjanya HAM yang lain dengan tujuan akhir supaya kehidupan manusia menjadi lebih baik.

Pada posisi tersebut maka hal yang sangat krusial maknanya ialah membicarakan kewajiban pemerintah sebagai implikasi dari status pendidikan sebagai HAM. Sesuai dengan pendekatan standar dalam Ilmu Hukum HAM, kewajiban pemerintah yang dapat diidentifikasi dalam kaitan dengan suatu HAM adalah kewajiban menghormati, melindungi dan memenuhi (*to respect, to protect dan to fulfil*). Secara teknis yuridis, makna atau pengertian dari kewajiban-kewajiban tersebut adalah sebagai berikut:

*The obligation to respect requires States to refrain from interfering with the enjoyment of economic, social and cultural rights ... The obligation to protect requires States to prevent violations of such rights by third parties ... The obligation to fulfil requires State to take appropriate legislative, administrative, budgetary, judicial and other measures towards the full realisation of such rights* (kewajiban untuk menghormati mengharuskan negara untuk menghindari dari mencampuri penikmatan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya ... kewajiban untuk melindungi mengharuskan negara mencegah pelanggaran hak oleh pihak ketiga ... kewajiban untuk memenuhi mengharuskan negara untuk mengambil langkah legislatif, administratif, anggaran, yudisial dan tindakan-tindakan lain yang memadai untuk realisasi penuh hak-hak tersebut).<sup>7</sup>

Sejalan dengan misi penyusunan Naskah Akademik ini maka poin paling relevan adalah kewajiban melindungi dan kewajiban memenuhi.

Dengan kewajiban melindungi maka pemerintah berkewajiban mencegah terjadinya pelanggaran hak yang dilakukan oleh pihak ketiga, dalam hal ini sesama individu. Sementara yang menjadi substansi kewajiban memenuhi adalah pemerintah berkewajiban menjamin realisasi hak secara penuh. Dalam rangka

---

<sup>7</sup> Par. 6 *the Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights*.

kewajiban tersebut maka ada empat standar yang berlaku sebagai komitmen kewajiban pemerintah terkait dengan hak atas pendidikan yaitu: *availability*, *accessibility*, *acceptability* dan *adaptability*.<sup>8</sup>

Tentang ketersediaan (*availability*), kewajiban pemerintah terhadap hak atas pendidikan dituntut sebagai berikut: “*functioning educational institutions and programmes have to be available in sufficient quantity within the jurisdiction of the State*” (institusi-institusi dan program-program pendidikan yang berfungsi harus tersedia dalam kuantitas yang memadai dalam yurisdiksi negara).<sup>9</sup> Ketersediaan di sini mencakup dua komponen yaitu: “*the availability of schools and the availability of teachers*” (ketersediaan sekolah-sekolah dan guru-guru).<sup>10</sup> Sementara dikaitkan dengan jenjang pendidikan, jangkauan ketersediaan membedakan tuntutan antara jenjang pendidikan dasar, menengah dan tinggi:

*primary and secondary education must be made generally available, the requirement of availability is not equally strict for higher and fundamental education. In other words, whilst, in the case of primary and secondary education, schools, teachers and teaching materials must be made available to all, in the case of higher and fundamental education, schools, teachers and teaching materials must be made available to as many persons as possible* (pendidikan dasar dan menengah harus tersedia secara umum, persyaratan ketersediaan pendidikan tinggi tidak harus demikian. Dengan pengertian lain, pada pendidikan dasar dan menengah, sekolah-sekolah, guru-guru dan bahan-bahan ajar harus tersedia untuk semua, sementara

---

<sup>8</sup> Klaus Dieter Beiter, Op.cit., h. 476.

<sup>9</sup> Ibid., h. 478. Pengertian ini mengacu pada interpretasi terhadap hak atas pendidikan dalam Art. 13 *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* yang diberikan oleh Komite Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.

<sup>10</sup> Ibid., h. 479.

pada pendidikan tinggi harus tersedia untuk sebanyak mungkin orang).<sup>11</sup>

Standar kedua adalah tentang keteraksesan (*accessibility*) yang menuntut supaya “*educational institutions and programmes must be accessible to everyone, without discrimination*” (program dan institusi pendidikan harus dapat diakses setiap orang tanpa diskriminasi).<sup>12</sup> Standar keteraksesan tersebut dirumuskan secara lebih spesifik mencakup tiga hal sebagai berikut. Pertama, “*education must be accessible without discrimination*” (pendidikan harus dapat diakses tanpa diskriminasi). Kedua, “*education must be physically accessible*” (pendidikan harus dapat diakses secara fisik). Ketiga, “*education must be economically accessible*” (pendidikan harus dapat diakses secara ekonomi).<sup>13</sup> Poin penting paling relevan secara kontekstual dikaitkan dengan kondisi Indonesia adalah kewajiban supaya pendidikan “*physically accessible*” dan “*economically accessible*”. Kedua hal itu mensyaratkan supaya pendidikan dapat terjangkau baik secara fisik maupun ekonomi bagi setiap orang sehingga tidak menjadi halangan bagi setiap orang yang hendak menempuh pendidikan.

Standar ketiga adalah keterandalan atau akseptabilitas (*acceptability*) yang memiliki makna atau pengertian sebagai berikut:

*[T]he form and substance of education, including curricula and teaching methods, have to be acceptable (e.g. relevant, culturally*

---

<sup>11</sup> Ibid., h. 478.

<sup>12</sup> Ibid., h. 487.

<sup>13</sup> Ibid.

*appropriate and of good quality) to students and, in appropriate cases, parents; this is subject to the educational objectives required by article 13(1) and such minimum educational standards as may be approved by the State* (Bentuk dan substansi pendidikan, meliputi kurikulum dan metode pembelajaran, harus dapat diterima (antara lain: relevan, secara kultural memadai dan kualitasnya baik) untuk siswa dan, dalam kasus tertentu, untuk orang tuanya; hal ini menjadi subjek dalam tujuan pendidikan yang ditentukan oleh Artikel 13(1) dan standar minimal pendidikan tersebut harus ditetapkan oleh negara).<sup>14</sup>

Sesuai dengan kutipan di atas, relevansi dari aspek keterandalan adalah kualitas dari pendidikan itu sendiri (sebagaimana diberikan oleh pemerintah ataupun oleh pihak lain tetapi tetap di bawah pengawasan pemerintah). Dimensi dari keterandalan tersebut, sekurang-kurangnya, sebagai contoh, harus menggambarkan atau menunjukkan kualitas dari sistem pendidikan yang ada dengan indikasi: *relevant, culturally appropriate and of good quality* (relevan, memadai secara kultural dan kualitasnya baik). Indikator ini sangat relevan jika dikaitkan dengan kewajiban pemerintah untuk melindungi dan memenuhi.

Standar yang terakhir adalah adaptabilitas. Standar ini pada hakikatnya memiliki kedekatan dengan standar keterandalan yang berkaitan dengan kualitas dari pendidikan tersebut. Kekhasan dari standar adaptabilitas adalah mengaitkan pendidikan dengan kebutuhan peserta didik dan kapasitas atau kemampuan dari pendidikan dalam menyesuaikan diri dengan perkembangan kemasyarakatan yang terjadi. Dengan demikian adaptabilitas diberikan pengertian: “[E]ducation has to be flexible so it can adapt

---

<sup>14</sup> Ibid., h. 492.

*to the needs of changing societies and communities and respond to the needs of students within their diverse social and cultural settings*" (pendidikan harus fleksibel sehingga dapat menyesuaikan dengan kebutuhan-kebutuhan yang timbul dari perkembangan kemasyarakatan dan merespon kebutuhan siswa sesuai dengan latar belakang sosial budaya yang beragam).<sup>15</sup> Dengan demikian, jika dimaknai secara kontekstual, standar inipun juga menuntut kualitas tertentu dari pendidikan, terutama yang lebih berkaitan dengan daya adaptasi dari pendidikan yang harus diberikan itu sendiri dikaitkan dengan dinamika kemasyarakatan yang dimanapun selalu bersifat niscaya. Hal ini penting supaya kapasitas atau kemampuan dari peserta didik untuk mampu berkembang mengikuti dinamika kemasyarakatan yang terjadi harus menjadi perhatian dari sistem pendidikan itu sendiri, apakah kurikulum atautkah kompetensi atau capaian pembelajaran yang ditargetkan dalam penyelenggaraan pendidikan.

Dengan hak atas pendidikan berstatus sebagai HAM maka sebagai implikasinya perhatian pemerintah terhadap pendidikan dan penyelenggaraan pendidikan harus memperoleh prioritas utama. Kondisi demikian merupakan hal yang lumrah dalam pengertian tidak ada satupun negara yang terbebas atau mampu menghindarkan diri dari tuntutan dan sekaligus keniscayaan

---

<sup>15</sup> Ibid., h. 506.

tersebut. Oleh karena itu, dengan berdasar pada pendekatan HAM, pemerintah mustinya memikirkan strategi dan kebijakan yang tepat, termasuk melalui pendekatan pengaturan (*legal regulation*), untuk lebih memajukan pendidikan di Indonesia secara signifikan, termasuk dengan melakukan perbaikan-perbaikan yang diperlukan atau mampu dilakukan. Hal itu salah satunya dengan partisipasi aktif dari pemerintahan daerah di seluruh Indonesia.

Dimaknai dari posisi demikian maka sungguh tepat adanya ketika pendidikan diletakkan sebagai urusan pemerintahan wajib bagi pemerintahan daerah yang bersifat sebagai pelayanan dasar oleh pemerintah kepada warga masyarakatnya. Konsisten dengan itu maka yang menjadi isu sentralnya kemudian adalah proses elaborasi yang harus atau dapat ditempuh oleh daerah dikaitkan dengan kewenangan yang ada di tangannya dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang pendidikan. Dalam konteks demikian, pendekatan *legal regulation* melalui pembentukan Peraturan Daerah, misalnya, dapat dipandang sebagai upaya pemerintahan daerah dalam menjalankan kewajibannya sebagai jawaban terhadap adanya hak atas pendidikan sebagai HAM, yaitu kewajiban untuk melindungi dan kewajiban untuk memenuhi hak atas pendidikan dari warga negara.

## **2. Sistem Pengelolaan Pendidikan di Indonesia**

### **a. Sistem Pendidikan Nasional Indonesia**

Uraian di atas menunjukkan bahwa pendidikan merupakan urusan pemerintahan yang penting dan strategis, demikian halnya bagi bangsa Indonesia. Sudah sejak awal kemerdekaan *the founding fathers* negeri ini menegaskan pentingnya pendidikan, ketika mereka menetapkan bahwa salah satu tugas pokok Negara ini adalah “mencerdaskan kehidupan bangsa” (Pembukaan UUD alinea 4). Oleh karena itu di dalam pasal 31 UUD 1945 ditetapkan bahwa pemerintah wajib menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, di mana semua warganegara wajib menerima pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya (ayat 1, 2)

Sistem pendidikan nasional Indonesia diatur dalam Undang Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Ssitem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas). Pengelolaan pendidikan di Indonesia melibatkan banyak lembaga atau aktor kebijakan. Pada aras nasional ada 3 (tiga) lembaga yang memiliki kewenangan utama di bidang pendidikan yaitu: a) Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) yang mengelola pendidikan dasar dan menengah, b) Kemenristekdikti yang mengelola pendidikan tinggi, dan c) Kementrian Agama (Kemenag) yang mengelola pendidikan dasar, menengah dan pendidikan tinggi Islam.. Lembaga di aras nasional yang memainkan peran pendukung dalam pengelolaan pendidikan adalah Kementrian Keuangan (untuk anggaran pendidikan),

Kementrian Dalam Negeri (untuk pengimplementasian otonomi daerah dan kinerja pemerintah daerah), dan Dewan Perwakilan Rakyat (untuk pengawasan program dan anggaran pendidikan nasional). Pada tingkat Kabupaten/Kota Dinas Pendidikan merupakan penanggungjawab pengelolaan pendidikan yang berada di bawah Kemdikbud, sementara Kantor Daerah Kemenag bertanggungjawab atas madrasah-madrasah di wilayah tersebut.

Sesudah menjalani pemerintahan tersentralisasi lebih dari 50 tahun, di mana hampir semua fungsi Negara termasuk fungsi di bidang pendidikan, dikelola dari ibukota Negara, sejak tahun 1999 Indonesia melakukan perubahan dalam pengelolaan pemerintahan yaitu dari sentralisasi menjadi desentralisasi. Di bidang pendidikan, sebagian besar kekuasaan pemerintah didesentralisasikan langsung ke Kabupaten/Kota, dan menyisakan peran pemerintah pusat dalam pengembangan standar-standar, norma-norma dan penjaminan mutu. Dewasa ini sekitar 560 pemerintah daerah memainkan peran penting dalam mengelola sistem pendidikan yang melayani sekitar 61 juta siswa, di 340 ribu sekolah dan mendayagunakan sekitar 4 juta pendidik dan tenaga kependidikan<sup>16</sup>

Desentralisasi pendidikan dilaksanakan melalui desentralisasi pengelolaan dari Kemdikbud kepada pemerintah

---

<sup>16</sup> USAID, Indonesia: Decentralized Basic Education Project Final Evaluation; h. 24

Kabupaten/Kota. Untuk mendukung kebijakan desentralisasi ini, kementerian memberdayakan sekolah-sekolah melalui penerapan Manajemen Berbasis Sekolah (MBS). MBS merupakan model manajemen yang memberikan otonomi yang lebih luas kepada sekolah untuk mengelola sumberdaya dan sumber dana yang ada. Pengalokasiannya sesuai dengan prioritas kebutuhan setempat serta mendorong sekolah untuk dapat mengambil keputusan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pendidikan secara bersama dari semua warga sekolah dan masyarakat.

Keterlibatan masyarakat dalam MBS dimaksudkan agar masyarakat dapat membantu dan mengontrol pengelolaan pendidikan. Rohiat (2012), menjelaskan bahwa MBS adalah model pengelolaan yang memberikan otonomi (kewenangan dan tanggung jawab yang lebih besar kepada sekolah), fleksibilitas kepada sekolah, mendorong partisipasi secara langsung dari warga sekolah (guru, siswa, kepala sekolah, karyawan), dan masyarakat (orangtua siswa, tokoh masyarakat, ilmuwan, pengusaha), dan meningkatkan mutu sekolah berdasarkan kebijakan pendidikan nasional serta peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut Hidayat dan Machali (2012), "*MBS merupakan paradigma baru dalam manajemen pendidikan yang memberi otonomi luas pada sekolah/madrasah, dan pelibatan masyarakat dalam kerangka kebijakan pendidikan nasional*". Hal ini sejalan dengan pernyataan dari Rahardjo (2004), bahwa MBS adalah model manajemen yang

memberikan otonomi lebih besar kepada sekolah dan mendorong pengambilan keputusan bersama dari semua warga sekolah dan masyarakat untuk mengelola sekolah dalam rangka meningkatkan mutu pendidikan berdasarkan kebijakan pendidikan nasional. Dengan MBS kepala sekolah selaku pengelola pendidikan lebih leluasa menyusun dan melaksanakan program pendidikan sesuai dengan kebutuhan sekolah. Selain itu melalui MBS kerjasama dan partisipasi masyarakat serta peran sumber daya manusia di sekolah dapat ditingkatkan, sehingga tujuan dari MBS dalam peningkatan layanan pendidikan secara demokratis, transparan dan akuntabel dapat dicapai dengan lebih efisien dan efektif.

MBS bertujuan untuk meningkatkan kinerja sekolah yang meliputi peningkatan kualitas, efektivitas, efisien, produktivitas, dan inovasi pendidikan melalui pemberian kewenangan dan tanggung jawab lebih besar kepada sekolah yang dilaksanakan dengan prinsip pengelolaan yang baik, yaitu partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas (Rohiat, 2012). MBS memberikan kebebasan dan kekuasaan yang besar kepada sekolah, yang tentu saja disertai dengan seperangkat tanggung jawab (Mulyasa 2012; Hidayat & Machali 2012). Pemberian otonomi kepada sekolah sebuah tanggung jawab untuk mengelola sumberdaya yang ada dan mengembangkan strategi peningkatan mutu melalui MBS yang disesuaikan dengan kondisi setempat. Selain meningkatkan mutu pendidikan, MBS juga dapat meningkatkan kemandirian,

fleksibilitas, partisipasi, keterbukaan, kerjasama, akuntabilitas, dan inisiatif sekolah dalam mengelola pendidikan. Di sisi lain MBS dapat meningkatkan kepedulian warga sekolah dan masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan melalui pengambilan keputusan bersama.

Evaluasi terhadap implementasi MBS yang dilakukan oleh Mark Heyward, Robert A. Cannon, and Sarjono (2011) menemukan adanya:

“...dampak positif dari MBS baik disekolah negeri maupun swasta termasuk Madrasah. Faktor-faktor yang terkit dengan dampak tersebut adalah: (1) program itu secara tegas didasarkan pada kebijakan pemerintah; (2) bantuan teknis diberikan ketimbang pembiayaan, dan program tersebut dapat dikelola serta mampu dibiayai oleh patner lokal; (3) proyek tersebut mampu memperkuat system dan kelembagaan lokal, serta mambangun komitmen baik di tingkat propinsi maupun kabupaten/kota; (4) program bersifat berbasis sekolah dan melibatkan seluruh anggota komunitas sekolah: Kepala Sekolah, para Guru, staf, orang tua, dan warga masyarakat; dan (5) pelatihan yang dilaksanakan di kluster sekolah terus berjalan, dan mencakup mentoring di sekolah guna mendukung implementasi MBS di sekolah.”)

Demikianlah, selama 15 tahun terakhir Indonesia melaksanakan paket reformasi pendidikan menyeluruh yang dirancang untuk memperluas akses dan meningkatkan kualitas pendidikan. Komponen penting dari proses reformasi ini adalah

pendevolusian tanggungjawab pendidikan dasar pada pemerintah daerah Kabupaten/Kota dan Sekolah<sup>17</sup>.

Secara teoritis hal-hal yang dapat menjadi kewenangan pemerintah daerah dalam rangka otonomi di bidang pendidikan adalah sebagai berikut:

**Tabel 2.1**  
**Tipologi Kewenangan-kewenangan Pendidikan yang Dapat Didesentralisasikan**

<i>Organization of Instruction</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Select school attended by student</li> <li>2. Set instruction time</li> <li>3. Choose textbooks</li> <li>4. Define curriculum content</li> <li>5. Determine teaching methods</li> </ol>
<i>Personnel Management</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Hire and fire school director</li> <li>7. Recruit and hire teachers</li> <li>8. Set or augment teacher pay scale</li> <li>9. Assign teaching responsibilities</li> <li>10. Determine provision of in-service training</li> </ol>
<i>Planning and Structures</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>11. Create or close school</li> <li>12. Select programs offered at schools</li> <li>13. Define course content</li> <li>14. Set examinations to monitor school performance</li> </ol>
<i>Resources</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>15. Develop school improvement plan</li> <li>16. Allocate personnel budget</li> <li>17. Allocate non-personnel budget</li> <li>18. Allocate resources for in-service teacher training</li> </ol>

Namun dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 dijelaskan pembagian urusan pemerintahan bidang pendidikan antara Pemerintah Pusat, Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota adalah tergambar dalam Tabel 2.2. dibawah nanti.

---

<sup>17</sup> Samer Al-Samarrai. 2013. Local Governance and Education Performance: a Survey of the Quality of Local Education Governance in 50 Indonesian Districts. Human Development, h. 12.

Lebih lanjut, dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan ditetapkan bahwa “Pengelolaan pendidikan dilakukan oleh: a) Pemerintah; b) pemerintah provinsi; c) pemerintah kabupaten/kota; d) penyelenggara satuan pendidikan yang didirikan masyarakat; dan e) satuan atau program pendidikan”.

**Tabel 2.2.**

**Pembagian Urusan di Bidang Pendidikan**

No	Sub Urusan	Pemerintah Pusat	Daerah Provinsi	Daerah Kabupaten/ Kota
1	Manajemen Pendidikan	Penetapan standar nasional pendidikan Pengelolaan Pendidikan Tinggi.	Pengelolaan pendidikan menengah. Pengelolaan pendidikan khusus.	Pengelolaan pendidikan dasar. Pengelolaan pendidikan usia dini dan pendidikan nonformal
2	Kurikulum	Penetapan kurikulum nasional pendidikan menengah pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan non formal.	Penetapan kurikulum muatan lokal, pendidikan menengah dan muatan lokal pendidikan khusus	Penetapan kurikulum muatan lokal pendidikan dasar, pendidikan-an anak usia dini dan pendidikan nonformal.
3	Akreditasi	Akreditasi perguruan tinggi, pendidikan menengah pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini dan pendidikan non formal.		
4	Pendidik dan Tenaga Kependidikan	Pengendalian formasi pendidik, pemindahan pendidik, dan pengembangan karier pendidik. Pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan lintas daerah provinsi.	Pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi.	Pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan dalam daerah kabupaten/ kota.

5	Perizinan Pendidikan	Penertiban izin perguruan tinggi swasta yang diselenggarakan oleh masyarakat. Penertiban izin penyelenggaraan satuan pendidikan asing.	Penertiban izin pendidikan menengah yang diselenggarakan oleh masyarakat. Penertiban izin pendidikan khusus yang diselenggarakan oleh masyarakat.	Penertiban izin pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh masyarakat. Penertiban izin pendidikan anak usia dini dan pendidikan non-formal yang diselenggarakan oleh masyarakat.
---	----------------------	---	--	---

Khusus mengenai Pengelolaan Pendidikan oleh Pemerintah

Kabupaten/Kota Peraturan Pemerintah tersebut melalui pasal pasal 28 hingga pasal 38 mengatur hal hal berikut.

1. Bupati/walikota bertanggung jawab mengelola sistem pendidikan nasional di daerahnya dan merumuskan serta menetapkan kebijakan daerah bidang pendidikan sesuai kewenangannya (pasal 28) yang merupakan penjabaran dari kebijakan pendidikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 dan Pasal 17, serta sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Kebijakan daerah bidang pendidikan pada aras pemda Kabupaten/Kota tersebut dituangkan dalam:
  - a. rencana pembangunan jangka panjang kabupaten/ kota;
  - b. rencana pembangunan jangka menengah kabupaten/ kota;
  - c. rencana strategis pendidikan kabupaten/kota;
  - d. rencana kerja pemerintah kabupaten/kota;
  - e. rencana kerja dan anggaran tahunan kabupaten/kota;
  - f. peraturan daerah di bidang pendidikan; dan

- g. peraturan bupati/walikota di bidang pendidikan.
3. Kebijakan daerah bidang pendidikan merupakan pedoman bagi:
    - a. semua jajaran pemerintah kabupaten/kota; b. Penyelenggara pendidikan yang didirikan masyarakat di kabupaten/kota; c. satuan atau program pendidikan di kabupaten/kota; d. dewan pendidikan di kabupaten/kota; e. komite sekolah atau nama lain yang sejenis di kabupaten/kota; f. Peserta didik di kabupaten/kota; g. orang tua/wali peserta didik di kabupaten/kota; h. pendidik dan tenaga kependidikan di kabupaten/kota; i. masyarakat di kabupaten/kota; dan j. pihak lain yang terkait dengan pendidikan di kabupaten/kota yang bersangkutan.
  4. Pemerintah kabupaten/kota mengalokasikan anggaran pendidikan agar sistem pendidikan nasional di kabupaten/kota yang bersangkutan dapat dilaksanakan secara efektif, efisien, dan akuntabel sesuai dengan kebijakan daerah bidang pendidikan yang sudah ditetapkan
  5. Pemerintah kabupaten/kota mengarahkan, membimbing, menyupervisi, mengawasi, mengoordinasi, memantau, mengevaluasi, dan mengendalikan penyelenggara, satuan, jalur, jenjang, dan jenis pendidikan di kabupaten/kota yang bersangkutan sesuai kebijakan daerah bidang pendidikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28.
  6. Bupati/walikota menetapkan target tingkat partisipasi pendidikan pada semua jenjang dan jenis pendidikan yang

harus dicapai pada tingkat kabupaten/kota yang hendak dipenuhi melalui jalur pendidikan formal dan nonformal dengan mengutamakan perluasan dan pemerataan akses pendidikan melalui jalur pendidikan formal.

7. Bupati/walikota menetapkan target tingkat pemerataan partisipasi pendidikan pada tingkat kabupaten/kota yang meliputi: a) antar kecamatan atau sebutan lain yang sejenis; b) antar desa/kelurahan atau sebutan lain yang sejenis; dan c) antara laki-laki dan perempuan.
8. Bupati/walikota menetapkan kebijakan untuk menjamin peserta didik memperoleh akses pelayanan pendidikan bagi peserta didik yang orang tua/walinya tidak mampu membiayai pendidikan, peserta didik pendidikan khusus, dan/atau peserta didik di daerah khusus.
9. Bupati/walikota melaksanakan dan mengoordinasikan pelaksanaan standar pelayanan minimal bidang pendidikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
10. Pemerintah kabupaten/kota melakukan dan/atau memfasilitasi penjaminan mutu pendidikan di daerahnya dengan berpedoman pada kebijakan nasional pendidikan, kebijakan provinsi bidang pendidikan, dan Standar Nasional Pendidikan, serta berkoordinasi dengan unit pelaksana teknis Pemerintah yang melaksanakan tugas penjaminan mutu pendidikan. Dalam rangka penjaminan mutu pendidikan

pemerintah kabupaten/kota memfasilitasi: a. akreditasi program pendidikan; b. akreditasi satuan pendidikan; c. sertifikasi kompetensi peserta didik; d. sertifikasi kompetensi pendidik; dan/atau e. sertifikasi kompetensi tenaga kependidikan.

11. Pemerintah kabupaten/kota mengakui, memfasilitasi, membina, dan melindungi program dan/atau satuan pendidikan bertaraf internasional dan/atau berbasis keunggulan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
12. Pemerintah kabupaten/kota melaksanakan dan/atau memfasilitasi perintisan program dan/atau satuan pendidikan yang sudah atau hampir memenuhi Standar Nasional Pendidikan untuk dikembangkan menjadi program dan/atau satuan pendidikan bertaraf internasional dan/atau berbasis keunggulan lokal.
13. Pemerintah kabupaten/kota memfasilitasi: a. akreditasi internasional program dan/atau satuan pendidikan, b. sertifikasi internasional pada program dan/atau satuan pendidikan .
14. Pemerintah kabupaten/kota melakukan pembinaan berkelanjutan kepada peserta didik di daerahnya yang memiliki potensi kecerdasan dan/atau bakat istimewa untuk mencapai prestasi puncak di bidang ilmu pengetahuan, teknologi,

seni, dan/atau olahraga pada tingkat satuan pendidikan, kecamatan, kabupaten/ kota, provinsi, nasional, dan internasional, dengan cara menyelenggarakan dan/atau memfasilitasi secara teratur dan berjenjang kompetisi di bidang: a. ilmu pengetahuan; b. teknologi; c. seni; dan/atau d. olahraga, serta sekaligus memberi penghargaan kepada peserta didik yang meraih prestasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang kesemuanya perlu diatur lebih lanjut dengan Peraturan Bupati/Walikota.

15. Bupati/walikota menetapkan kebijakan tata kelola pendidikan untuk menjamin efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas pengelolaan pendidikan yang merupakan pedoman bagi: a. semua jajaran pemerintah kabupaten/kota; b. penyelenggara pendidikan yang didirikan masyarakat di kabupaten/kota; c. satuan atau program pendidikan di kabupaten/kota; d. dewan pendidikan di kabupaten/kota; e. komite sekolah atau nama lain yang sejenis di kabupaten/kota; f. peserta didik di kabupaten/ kota; g. orang tua/wali peserta didik di kabupaten/kota; h. pendidik dan tenaga kependidikan di kabupaten/kota; i. masyarakat di kabupaten/kota; dan j. pihak lain yang terkait dengan pendidikan di kabupaten/kota yang bersangkutan.
16. Pemerintah kabupaten/kota mengembangkan dan melaksanakan sistem informasi pendidikan kabupaten/kota

berbasis teknologi informasi dan komunikasi, yang merupakan subsistem dari sistem informasi pendidikan nasional, dan memberikan akses informasi administrasi pendidikan dan akses sumber pembelajaran kepada satuan pendidikan pada semua jenjang, jenis, dan jalur pendidikan sesuai kewenangan pemerintah kabupaten/kota.

Reformasi pendidikan yang dilaksanakan bersamaan dengan peningkatan jumlah investasi pemerintah di bidang pendidikan telah menghasilkan perbaikan signifikan akses pendidikan terutama bagi siswa dari keluarga termiskin. Namun perbaikan dalam pencapaian hasil belajar siswa masih dalam kategori moderat, sementara para siswa masih tetap meninggalkan sekolah dengan ketrampilan yang tidak mencukupi guna memenuhi kebutuhan pasar kerja.

Dari perspektif akses ke layanan pendidikan, pada tahun 1994 pemerintah Indonesia melaksanakan program wajardikdas sehingga pendidikan menjadi wajib bagi anak kelas 1 sampai 9. Pada tahun 2010, APM sekolah dasar mencapai 95,4% dan APKnya 115,3% untuk SMP APM 75,6% sedang APKnya 98,2%. Upaya peningkatan akses juga dilakukan melalui pembangunan ruang-ruang kelas baru dan subsidi pemerintah melalui program BOS. Kini sedang berlangsung upaya penerapan wajib belajar 12 tahun. Diharapkan Negara dapat mencapai wajib belajar pendidikan 12 tahun antara tahun 2015 ke tahun 2020 dalam rangka

mengantisipasi peningkatan APK SMU ke tingkat 85%. Banyak Kabupaten dan Kota telah melaksanakan program itu tahun 2012.

Di luar usaha-usaha untuk memperbaiki akses di atas, mutu dan relevansi pendidikan tetap merupakan ancaman serius. Salah satu usaha pokok untuk menangani masalah mutu pendidikan adalah melalui pemberlakuan Standar Nasional Pendidikan (SNP) dan Standar Pelayanan Minimum (SPM). SNP mencakup 8 standar termasuk –standar bagi guru dan proses belajar mengajar. SPM mencakup standar-standar yang dapat diterapkan ke Kabupaten/Kota maupun sekolah. Untuk memenuhi standar guru, upaya utamanya adalah dengan sertifikasi Guru dan Dosen sehingga mereka minimal mencapai standar tertentu. Hal itu telah diikuti dengan Uji Kompetensi Guru (UKG) di tahun 2012. Hasil tes akan dijadikan dasar upaya pengembangan profesi berkelanjutan. Untuk mencapai standar proses, berbagai pendekatan untuk meningkatkan prestasi siswa juga dikembangkan dan upaya mencari pendekatan yang paling cocok dalam proses belajar mengajar masih terus berlangsung.

Uraian di atas menunjukkan bahwa perbaikan kualitas pendidikan dasar tetap merupakan tantangan utama bagi Indonesia. Oleh karena itu penguatan kapasitas pemerintah daerah dalam mengelola secara efektif sistem pendidikan di wilayahnya merupakan upaya penting untuk menjamin agar upaya

peningkatkan kualitas pendidikan berhasil<sup>18</sup>. Oleh karena pemda Kabupaten/Kota memainkan peran penting dalam penyelenggaraan layanan pendidikan dasar maka kapasitas mereka dalam mengelola layanan pendidikan secara efektif menjadi determinan pokok bagi kinerja mereka. Kesempatan pendidikan bervariasi tajam antar daerah di Indonesia . Kemiskinan, kondisi geografis, dan berbagai faktor sosial ekonomi lainnya menjelaskan variasi ini, tetapi penelitian menunjukkan bahwa kualitas dari pemda juga penting. Hasil pendidikan akan lebih baik di daerah yang memiliki sistem perencanaan dan penganggaran yang efektif, dan memiliki tingkat korupsi yang dipandang rendah. Temuan itu menyarankan bahwa upaya memperbaiki hasil pendidikan mensyaratkan perbaikan kinerja pemda.

#### **b. Standar Pelayanan Minimal Pendidikan di Indonesia**

Standar pelayanan minimal (SPM) pendidikan untuk jenjang pendidikan dasar saat ini diatur melalui Peraturan Menteri Pendidikan Dan Kebudayaan Nomor 23 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar Di Kabupaten/Kota.

Latar belakang perubahan SPM itu adalah karena Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah secara jelas mendelegasikan kewenangan penyelenggaraan urusan

---

<sup>18</sup> USAID, Ibid

wajib pemerintahan kepada pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. Ketentuan lebih rinci mengenai pembagian kewenangan antara pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah tersebut, urusan pendidikan merupakan salah satu pelayanan wajib yang harus diselenggarakan oleh pemerintah kabupaten/kota. Lebih lanjut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa penyelenggaraan pelayanan wajib yang didesentralisasikan perlu diatur dalam Standar Pelayanan Minimal (SPM). Aturan lebih rinci mengenai SPM ini telah dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah tersebut, SPM adalah ketentuan mengenai jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga negara secara minimal, terutama yang berkaitan dengan pelayanan dasar.

Penerapan SPM dimaksudkan untuk menjamin akses dan mutu bagi masyarakat untuk mendapatkan pelayanan dasar dari pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan ukuran-ukuran yang ditetapkan oleh Pemerintah. Oleh karena itu, baik dalam perencanaan maupun penganggaran, wajib diperhatikan prinsip-prinsip SPM yaitu sederhana, konkrit, mudah diukur, terbuka,

terjangkau dan dapat dipertanggungjawabkan serta mempunyai batas pencapaian yang dapat diselenggarakan secara bertahap.

SPM Pendidikan Dasar disusun dengan prinsip-prinsip sebagai berikut :

1. diterapkan pada urusan wajib. Oleh karena itu, SPM merupakan bagian integral dari pembangunan pendidikan yang berkesinambungan, menyeluruh, terpadu sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional;
2. diberlakukan untuk seluruh daerah kabupaten/kota. SPM dimaksudkan untuk menjamin tersedianya pelayanan kepada publik tanpa kecuali mencakup jenis dan mutu pelayanan yang dibutuhkan oleh masyarakat;
3. menjamin akses masyarakat guna mendapatkan pelayanan dasar tanpa mengorbankan mutu;
4. merupakan indikator kinerja, sehingga dapat digunakan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penggunaan sumberdaya;
5. bersifat dinamis, artinya dapat disesuaikan dengan tingkat perkembangan layanan di masyarakat;
6. ditetapkan dalam rangka penyelenggaraan pelayanan dasar.

### **c. Standar Nasional Pendidikan Dasar dan Menengah**

Standar nasional pendidikan di Indonesia termuat dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2005

tentang Standar Nasional Pendidikan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan untuk pendidikan anak usia dini (PAUD), pendidikan dasar (SD/MI, dan SMP/MTs) serta pendidikan menengah (SMA/MA/ SMK dan MAK). Secara garis besar perubahan-perubahan itu memberi penekanan pada penyempurnaan standar nasional pendidikan pada aras PAUD, pendidikan dasar dan pendidikan menengah. Sementara standar nasional pendidikan tinggi secara khusus diatur melalui Permenristekdikti Nomor 44 Tahun 2015 tentang Standar Nasional Pendidikan Tinggi yang mencabut berlakunya Permendikbud 39 Tahun 2014 tentang Standar Nasional Pendidikan Tinggi. Standar nasional Pendidikan mencakup 8 (delapan) standar yaitu: a) standar kompetensi lulusan, b) standar isi, c) standar proses, d) standar penilaian pendidikan, e) standar pendidik dan tenaga kependidikan, f) standar sarana dan prasarana, g) standar pengelolaan, dan h) standar pembiayaan.

#### **a) Standar Kompetensi Lulusan**

Standar Kompetensi Lulusan untuk pendidikan dasar dan menengah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Pendidikan

Dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2013 Tentang Standar Kompetensi Lulusan Pendidikan Dasar Dan Menengah, yang sekaligus mencabut dan menyatakan tidak berlaku Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Standar Kompetensi Lulusan untuk Satuan Pendidikan Dasar dan Menengah. Standar Kompetensi Lulusan adalah kriteria mengenai kualifikasi kemampuan lulusan yang mencakup sikap, pengetahuan, dan keterampilan. Standar Kompetensi Lulusan digunakan sebagai acuan utama pengembangan standar isi, standar proses, standar penilaian pendidikan, standar pendidik dan tenaga kependidikan, standar sarana dan prasarana, standar pengelolaan, dan standar pembiayaan. Standar Kompetensi Lulusan terdiri atas kriteria kualifikasi kemampuan peserta didik yang diharapkan dicapai setelah menyelesaikan masa belajarnya di satuan pendidikan pada jenjang pendidikan dasar dan menengah.

Standar Kompetensi Lulusan digunakan sebagai acuan utama pengembangan standar isi, standar proses, standar penilaian pendidikan, standar pendidik dan tenaga kependidikan, standar sarana dan prasarana, standar pengelolaan, dan standar pembiayaan.

**a) Standar Isi Pembelajaran.**

Standar isi pembelajaran untuk jenjang pendidikan dasar dan menengah diatur dalam Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 64 Tahun 2013 Tentang Standar Isi Pendidikan

Dasar dan Menengah. Standar Isi disesuaikan dengan substansi tujuan pendidikan nasional dalam domain sikap spiritual dan sikap sosial, pengetahuan, dan keterampilan. Oleh karena itu, Standar Isi dikembangkan untuk menentukan kriteria ruang lingkup dan tingkat kompetensi yang sesuai dengan kompetensi lulusan yang dirumuskan pada Standar Kompetensi Lulusan, yakni sikap, pengetahuan, dan keterampilan. Karakteristik, kesesuaian, kecukupan, keluasan, dan kedalaman materi ditentukan sesuai dengan karakteristik kompetensi beserta proses pemerolehan kompetensi tersebut. Ketiga kompetensi tersebut memiliki proses pemerolehan yang berbeda. Sikap dibentuk melalui aktivitas: menerima, menjalankan, menghargai, menghayati, dan mengamalkan. Pengetahuan dimiliki melalui aktivitas-aktivitas; mengetahui, memahami, menerapkan, menganalisis, mengevaluasi, dan mencipta. Keterampilan diperoleh melalui aktivitas-aktivitas: mengamati, menanya, mencoba, menalar, menyaji, dan mencipta.

Tingkat Kompetensi disusun berdasarkan taksonomi struktur capaian belajar terobservasi (*Structure of The Observed Learning Outcomes (SOLO) Taxonomy*). Berdasarkan taksonomi ini, capaian belajar dikelompokkan dalam 5 kategori yakni: *Pre-Structural (0)*, *Uni-Structural (1)*, *Multi-Structural (2)*, *Relational (3)*, dan *Extended-Abstract (4 dan 5)*. (Collis and Biggs: 1976)

Berdasarkan hal tersebut, dikembangkan secara adaptif Tingkat Kompetensi menjadi 0, 1, 2, 3, 4, 5, dan 6. Masing-masing

Tingkat Kompetensi mencakup 2 (dua) tingkat kelas, kecuali Tingkat Kompetensi 4A dan 6 hanya mencakup 1 (satu) tingkat kelas. Tingkat Kompetensi 4A merupakan kemampuan peralihan jenjang pendidikan dasar ke pendidikan menengah. Berdasarkan tingkat kompetensi itu ditetapkan Kompetensi yang bersifat generik yang selanjutnya digunakan sebagai acuan dalam mengembangkan Kompetensi yang bersifat spesifik dan ruang lingkup materi untuk setiap muatan kurikulum. Secara hirarkis, kompetensi lulusan digunakan sebagai acuan untuk menetapkan Kompetensi yang bersifat generik pada tiap Tingkat Kompetensi. Kompetensi yang bersifat generik ini kemudian digunakan untuk menentukan kompetensi yang bersifat spesifik untuk tiap muatan kurikulum. Kompetensi dan ruang lingkup materi digunakan untuk menentukan Kompetensi Dasar pada pengembangan kurikulum satuan dan jenjang pendidikan.

Kompetensi yang bersifat generik mencakup 3 (tiga) ranah yakni sikap, pengetahuan dan keterampilan. Ranah sikap dipilah menjadi sikap spiritual dan sikap sosial. Pemilahan ini diperlukan untuk menekankan pentingnya keseimbangan fungsi sebagai manusia seutuhnya yang mencakup aspek spiritual dan aspek sosial sebagaimana diamanatkan dalam tujuan pendidikan nasional. Dengan demikian, Kompetensi yang bersifat generik terdiri atas 4 (empat) dimensi yang merepresentasikan sikap spiritual, sikap sosial, pengetahuan, dan keterampilan.

## **b) Standar Proses**

Standar proses pendidikan di jenjang pendidikan dasar dan menengah diatur dalam Peraturan Menteri Pendidikan Dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2013 tentang Standar Proses Pendidikan Dasar Dan Menengah. Standar Proses adalah kriteria mengenai pelaksanaan pembelajaran pada satuan pendidikan untuk mencapai Standar Kompetensi Lulusan. Proses Pembelajaran pada satuan pendidikan diselenggarakan secara interaktif, inspiratif, menyenangkan, menantang, memotivasi peserta didik untuk berpartisipasi aktif, serta memberikan ruang yang cukup bagi prakarsa, kreativitas, dan kemandirian sesuai dengan bakat, minat, dan perkembangan fisik serta psikologis peserta didik. Untuk itu setiap satuan pendidikan melakukan *perencanaan pembelajaran, pelaksanaan proses pembelajaran serta penilaian proses pembelajaran* untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas ketercapaian kompetensi lulusan.

Sesuai dengan Standar Kompetensi Lulusan dan Standar Isi maka prinsip pembelajaran yang digunakan:

1. dari peserta didik diberi tahu menuju peserta didik mencari tahu;
2. dari guru sebagai satu-satunya sumber belajar menjadi belajar berbasis aneka sumber belajar;
3. dari pendekatan tekstual menuju proses sebagai penguatan penggunaan pendekatan ilmiah;

4. dari pembelajaran berbasis konten menuju pembelajaran berbasis kompetensi;
5. dari pembelajaran parsial menuju pembelajaran terpadu;
6. dari pembelajaran yang menekankan jawaban tunggal menuju pembelajaran dengan jawaban yang kebenarannya multi dimensi;
7. dari pembelajaran verbalisme menuju keterampilan aplikatif;
8. peningkatan dan keseimbangan antara keterampilan fisikal (*hardskills*) dan keterampilan mental (*softskills*);
9. pembelajaran yang mengutamakan pembudayaan dan pembelajaran sepanjang hayat;
10. pembelajaran yang menerapkan nilai-nilai dengan memberi keteladanan (*ing ngarso sung tulodo*), membangun kemauan (*ing madyo mangun karso*), dan mengembangkan kreativitas peserta didik dalam proses pembelajaran (*tut wuri handayani*);
11. pembelajaran yang berlangsung di rumah, di sekolah, dan di masyarakat;
12. pembelajaran yang menerapkan prinsip bahwa siapa saja adalah guru, siapa saja adalah siswa, dan di mana saja adalah kelas.
13. Pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pembelajaran; dan
14. Pengakuan atas perbedaan individual dan latar belakang budaya peserta didik.

Terkait dengan prinsip di atas, dikembangkan standar proses yang mencakup perencanaan proses pembelajaran, pelaksanaan proses pembelajaran, penilaian hasil pembelajaran, dan pengawasan proses pembelajaran

### **c) Standar Penilaian**

Standar penilaian pendidikan diatur dalam Peraturan Menteri Pendidikan Dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 104 Tahun 2014 Tentang Penilaian Hasil Belajar oleh Pendidik Pada Pendidikan Dasar Dan Pendidikan Menengah.

Pedoman ini khusus mengenai Penilaian Hasil Belajar oleh Pendidik pada Pendidikan Dasar dan Pendidikan Menengah. Penilaian dalam proses pendidikan merupakan komponen yang tidak dapat dipisahkan dari komponen lainnya khususnya pembelajaran. Penilaian merupakan proses pengumpulan dan pengolahan informasi untuk mengukur pencapaian hasil belajar peserta didik. Penilaian hasil belajar oleh pendidik dilakukan untuk memantau proses, kemajuan belajar, dan perbaikan hasil belajar peserta didik secara berkesinambungan. Penegasan tersebut termaktub dalam Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan. Penilaian hasil belajar oleh pendidik memiliki peran antara lain untuk membantu peserta didik mengetahui capaian pembelajaran (*learning outcomes*). Berdasarkan penilaian hasil belajar oleh pendidik, pendidik dan

peserta didik dapat memperoleh informasi tentang kelemahan dan kekuatan pembelajaran dan belajar.

Dengan mengetahui kelemahan dan kekuatannya, pendidik dan peserta didik memiliki arah yang jelas mengenai apa yang harus diperbaiki dan dapat melakukan refleksi mengenai apa yang dilakukannya dalam pembelajaran dan belajar. Selain itu bagi peserta didik memungkinkan melakukan proses transfer cara belajar tadi untuk mengatasi kelemahannya (*transfer of learning*). Sedangkan bagi guru, hasil penilaian hasil belajar oleh pendidik merupakan alat untuk mewujudkan akuntabilitas profesionalnya, dan dapat juga digunakan sebagai dasar dan arah pengembangan pembelajaran remedial atau program pengayaan bagi peserta didik yang membutuhkan, serta memperbaiki rencana pelaksanaan pembelajaran (RPP) dan proses pembelajaran pada pertemuan berikutnya.

Pelaksanaan penilaian hasil belajar oleh pendidik merupakan wujud pelaksanaan tugas profesional pendidik sebagaimana termaktub dalam Undang-Undang Nomor 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen. Penilaian hasil belajar oleh pendidik tidak terlepas dari proses pembelajaran. Oleh karena itu, penilaian hasil belajar oleh pendidik menunjukkan kemampuan guru sebagai pendidik profesional.

Dalam konteks pendidikan berdasarkan standar (*standard-based education*), kurikulum berdasarkan kompetensi (*competency-*

*based curriculum*), dan pendekatan belajar tuntas (*mastery learning*) penilaian proses dan hasil belajar merupakan parameter tingkat pencapaian kompetensi minimal. Untuk itu, berbagai pendekatan, strategi, metode, teknik, dan model pembelajaran perlu dikembangkan untuk memfasilitasi peserta didik agar mudah dalam belajar dan mencapai keberhasilan belajar secara optimal.

Kurikulum 2013 mempersyaratkan penggunaan penilaian autentik (*authentic assesment*). Secara paradigmatik penilaian autentik memerlukan perwujudan pembelajaran autentik (*authentic instruction*) dan belajar autentik (*authentic learning*). Hal ini diyakini bahwa penilaian autentik lebih mampu memberikan informasi kemampuan peserta didik secara holistik dan valid.

#### **d) Standar Pendidik dan Tenaga Kependidikan**

Menurut peraturan menteri, Pendidik itu meliputi pendidik pada TK/RA, SD/MI, SMP/MTs, SMA/MA, SDLB/SMPLB/SMALB, SMK/MAK, satuan pendidikan Paket A, Paket B dan Paket C, dan pendidik pada lembaga kursus dan pelatihan. Sedang tenaga kependidikan meliputi kepala sekolah/madrasah, pengawas satuan pendidikan, tenaga administrasi, tenaga perpustakaan, tenaga laboratorium, teknisi, pengelola kelompok belajar, pamong belajar, dan tenaga kebersihan.

Standar Pendidik dan Tenaga Kependidikan diatur dalam berbagai peraturan menteri. Berikut, Peraturan Menteri Pendidikan

Nasional Republik Indonesia yang berkaitan dengan Standar Pendidik dan Tenaga Kependidikan:

- 1) Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia No 12 Tahun 2007 tentang Standar Pengawas Sekolah/Madrasah.
- 2) Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia No 13 Tahun 2007 tentang Standar Kepala Sekolah/Madrasah.
- 3) Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia No 16 Tahun 2007 tentang Standar Kualifikasi Akademik dan Kompetensi Guru.
- 4) Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia No 24 Tahun 2008 tentang Standar Tenaga Administrasi Sekolah.
- 5) Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia No 25 Tahun 2008 tentang Standar Tenaga Perpustakaan Sekolah/Madrasah.
- 6) Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia No 27 Tahun 2008 tentang Standar Kualifikasi Akademik dan Kompetensi Konselor
- 7) Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia No 40 Tahun 2009 tentang Standar Penguji pada kursus dan pelatihan.
- 8) Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia No 41 Tahun 2009 tentang Standar kualifikasi pembimbing pada kursus dan pelatihan

Pendidik harus memiliki kualifikasi akademik dan kompetensi sebagai agen pembelajaran, sehat jasmani dan rohani, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional. Kualifikasi akademik yang dimaksudkan di atas adalah tingkat pendidikan minimal yang harus dipenuhi oleh seorang pendidik yang dibuktikan dengan ijazah dan/atau sertifikat keahlian yang relevan sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Kompetensi sebagai agen pembelajaran pada jenjang pendidikan dasar dan menengah serta pendidikan anak usia dini meliputi: a) Kompetensi pedagogik, b) Kompetensi kepribadian, c) Kompetensi profesional; dan d) Kompetensi sosial.

#### **e) Standar Sarana dan Prasarana**

Standar sarana dan prasarana yang harus dipenuhi oleh setiap satuan pendidikan diatur dalam Peraturan Menteri Pendidikan Nomor 24 Tahun 2007 tentang Standar Sarana dan Prasarana. Menurut peraturan tersebut standar sarana dan prasarana untuk masing-masing jenjang pendidikan adalah sebagai berikut ini.

##### **a. Standar Sarana dan Prasarana SD/MI**

Di dalam satu desa/kelurahan minimum *terdapat satu SD/MI, yang melayani minimum 6 rombongan belajar*. Sekolah tersebut harus memiliki: a) *ruang kelas sesuai dengan jumlah rombongan belajar yang ada lengkap dengan sarana*

*pembelajarannya, b) ruang perpustakaan lengkap dengan koleksi buku ajarnya, c) ruang laboratorium IPA lengkap dengan peralatan laboratorium nya, d) ruang pimpinan, e) ruang guru, f) tempat beribadah, g) ruang UKS, h) jamban, i) gudang, j) ruang sirkulasi dan k) tempat bermain/berolahraga. Masing-masing ruang dan/atau tempat tersebut ada standar minimalnya baik untuk luas maupun kualitasnya.*

#### **b. Standar Sarana dan Prasarana SMP/MTs**

Di dalam satu Kecamatan minimum terdapat satu SMP/MTs, yang melayani minimum 3 rombongan belajar atau dapat menampung semua lulusan SD/MI di kecamatan itu. Di samping itu satu kelompok permukiman permanen dan terpencil dengan banyak penduduk lebih dari 1000 jiwa dilayani oleh satu SMP/MTs.

Sekolah tersebut harus memiliki a) ruang kelas yang jumlahnya sesuai dengan jumlah rombongan belajar yang ada, lengkap dengan sarana pembelajarannya, b) ruang perpustakaan lengkap dengan koleksi buku ajarnya, c) ruang laboratorium IPA lengkap dengan peralatan laboratoriumnya, d) ruang pimpinan, e) ruang guru, f) ruang tata usaha, g) tempat beribadah, h) ruang konseling, i) ruang UKS, j) ruang organisasi kesiswaan, k) jamban, l) gudang, m) ruang sirkulasi dan o) tempat bermain/berolahraga. Masing-masing ruang dan/atau tempat tersebut ada standar minimalnya baik untuk luas maupun kualitasnya.

#### **f) Standar Pengelolaan Pendidikan**

Standar pengelolaan pendidikan untuk satuan pendidikan dasar dan menengah adalah standar pengelolaan pendidikan untuk sekolah/madrasah yang berkaitan dengan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan kegiatan pendidikan agar tercapai efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pendidikan.

Standar Pengelolaan Pendidikan oleh Satuan Pendidikan Dasar dan Menengah diatur dalam Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 19 Tahun 2007 tentang Standar Pengelolaan Pendidikan. Peraturan tersebut secara rinci mengatur 5 aspek pokok pengelolaan pendidikan di tingkat sekolah/ satuan pendidikan dasar dan menengah, yang mencakup a) aspek perencanaan program, b) aspek pelaksanaan rencana kerja, c) aspek pengawasan dan evaluasi, d) aspek kepemimpinan sekolah/madrasah dan e) aspek sistem informasi manajemen.

#### **g) Standar Pembiayaan**

Standar pembiayaan adalah standar yang mengatur komponen dan besarnya biaya operasi satuan pendidikan yang berlaku selama satu tahun. Pembiayaan pendidikan terdiri atas: a) biaya investasi, b) biaya operasi, dan c) biaya personal. Biaya investasi satuan pendidikan meliputi: 1) biaya penyediaan sarana dan prasarana, 2) biaya pengembangan sumberdaya manusia, dan 3) modal kerja tetap. Sedang biaya personal meliputi biaya pendidikan yang harus dikeluarkan oleh peserta didik untuk

bisa mengikuti proses pembelajaran secara teratur dan berkelanjutan. Sementara biaya operasi satuan pendidikan meliputi: a. gaji pendidik dan tenaga kependidikan serta segala tunjangan yang melekat pada gaji, b. bahan atau peralatan pendidikan habis pakai, dan c. biaya operasi pendidikan tak langsung berupa daya, air, jasa telekomunikasi, pemeliharaan sarana dan prasarana, uang lembur, transportasi, konsumsi, pajak, asuransi, dan lain sebagainya. Standar biaya operasi satuan pendidikan ditetapkan dengan Peraturan Menteri berdasarkan usulan BSNP.

## **B. PRAKTIK EMPIRIK**

### **1. Praktik Empirik Pendidikan di Kota Salatiga**

Pengelolaan urusan pendidikan di Kota Salatiga saat ini menjadi tanggungjawab Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga (Disdikpora), namun ke depan urusan Pemuda dan Olahraga akan dijadikan unit pengelola tersendiri sehingga Dinas Pendidikan benar-benar hanya mengelola urusan pendidikan di Kota Salatiga, itupun sebatas pada pendidikan dasar, karena urusan pendidikan menengah sudah dialihkan ke Pemerintah Propinsi. Dinamika perkembangan pengelolaan tanggungjawab pemerintah di bidang pendidikan tersebut tentu memerlukan pijakan hukum yang jelas di aras Kota.

#### **a. Data Persekolahan di Kota Salatiga**

Jumlah Sekolah Dasar dan Madrasah Ibtidai'yah Negeri dan Swasta, beserta jumlah siswa dan gurunya di Kota Salatiga tergambar dalam tabel 2.3. berikut ini.

**Tabel 2.3. Jumlah Sekolah, Murid dan Guru SD/MI Negeri dan Swasta di Kota Salatiga**

No	Kecamatan	SD Negeri & Swasta			MI Negeri & Swasta			SD/MI Negeri & Swasta		
		Sekolah	Siswa	Guru	Sekolah	Siswa	Guru	Sekolah	Siswa	Guru
1	Argomulyo	25	3841	263	4	494	39	29	4335	302
2	Tingkir	30	4878	363	3	490	37	33	5368	400
3	Sidomukti	19	3299	227	3	645	46	22	3944	273
4	Sidorejo	33	6734	382	3	576	47	36	7310	429
<b>Jumlah</b>		<b>107</b>	<b>18752</b>	<b>1235</b>	<b>13</b>	<b>2205</b>	<b>169</b>	<b>120</b>	<b>11764</b>	<b>1404</b>

Sumber : Disdikpora dan Kemenag di olah

Tabel di atas menunjukkan bahwa terdapat 107 SD Negeri dan Swasta yang melayani 18. 752 siswa dan mempekerjakan 1.235 orang Guru. Sementara untuk lembaga pendidikan yang berada di bawah Kemenang terdapat 13 MI yang melayani 2.205 orang siswa dan memperkerjakan 169 orang Guru.

Jika dilihat dari rerata siswa dan guru per sekolah, maka untuk setiap Sekolah Dasar yang ada di Kota Salatiga pada tahun 2014/2015 menampung sekitar 175 siswa dan 12 orang guru untuk setiap sekolahnya. Dari rerata tersebut maka rasio guru dan siswa adalah sebesar 1 : 15, artinya untuk setiap 1 guru yang ada di Kota Salatiga harus melayani 15 siswa. Sementara untuk setiap MI menampung sekitar 170 siswa dan 13 orang guru, dengan rasio guru:siswa sebesar 1:13.

Dengan asumsi bahwa setiap rombel di SD/MI minimal berjumlah 20 orang siswa, maka tampak bahwa tidak ada persoalan

dengan standar proses pendidikan di tingkat sekolah dasar. Namun jika ditilik lebih dalam ternyata terdapat sejumlah sekolah yang total jumlah siswanya jauh di bawah total 120 siswa, yang selama ini dipertimbangkan untuk digabung dengan sekolah lain, sebagaimana tergambar dalam tabel 2.4. berikut ini.

**Tabel 2.4.**  
**Sekolah Dasar Negeri dengan Rombel di bawah Standar Minimal**

No	Kecamatan	Nama Sekolah	Siswa Baru 2015/2016	Total Siswa
1	Argomulyo	SD N Ledok 04	4	50
		SD N Randuacir 01	13	86
		SD N Kumpulrejo 2	13	105
		SD N Kumpulrejo 3	11	112
2	Sidomukti	SD N Dukuh 04	6	45
		SD N Mangunsari 06	18	80
		SD N Kalicacing 02	12	103
3	Sidorejo	SD N Pulutan 01	7	65
		SD N Pulutan 02	9	72
4	Tingkir	SD N Sidorejo Kidul 01	10	60
		SD N Kalibening	7	60

*Sumber: Diolah dari Suara Merdeka tanggal 3 Februari 2015*

Jumlah Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Madrasah Tsanawiyah (MTs) Negeri dan Swasta, beserta jumlah siswa dan gurunya di Kota Salatiga tergambar dalam tabel 2.5. berikut ini.

**Tabel 2.5. Jumlah Sekolah, Murid dan Guru SMP/MTs Negeri dan Swasta di Kota Salatiga**

No	Kecamatan	SMP Negeri & Swasta			MTs Negeri & Swasta			SMP/MTs Negeri & Swasta		
		Sekolah	Siswa	Guru	Sekolah	Siswa	Guru	Sekolah	Siswa	Guru
1	Argomulyo	4	2210	152	1	779	54	5	2989	206
2	Tingkir	3	1063	71	0	0	0	3	1063	71
3	Sidomukti	5	2094	165	2	43	23	7	2137	188
4	Sidorejo	15	5121	396	2	454	43	17	5575	439
<b>Jumlah</b>		<b>27</b>	<b>10488</b>	<b>784</b>	<b>5</b>	<b>1276</b>	<b>120</b>	<b>32</b>	<b>11764</b>	<b>904</b>

Sumber : Disdikpora dan Kemenag di olah

Tabel di atas menunjukkan bahwa terdapat 27 SMP Negeri dan Swasta yang melayani 10.488 orang siswa dan memperkejakan 784 orang Guru. Sementara untuk lembaga pendidikan yang berada di bawah Kemenang terdapat 5 MTs yang melayani 1.276 orang siswa dan memperkerjakan 120 orang Guru..

Jika dilihat dari rerata siswa dan guru per sekolah, maka setiap SMP yang ada di Kota Salatiga pada tahun 2014/2015 menampung sekitar 388 siswa dan 29 orang guru untuk setiap sekolahnya. Dari rerata tersebut maka rasio guru dan siswa adalah sebesar 1 : 13, artinya untuk setiap 1 guru SMP yang ada di Kota Salatiga harus melayani 13 siswa. Sementara untuk setiap MTs menampung sekitar 255 siswa dan 24 orang guru, dengan rasio guru : siswa sebesar 1 : 11. Walaupun demikian sesungguhnya terdapat SMP swasta yang rombelnya jauh di bawah standar minimal pendidikan.

#### **b. Gambaran Umum Kinerja Pendidikan Kota Salatiga.**

Menurut catatan Bambang Ismanto dkk (2013) Kota Salatiga termasuk salah satu daerah di Propinsi Jawa Tengah yang

menunjukkan keberhasilan dalam pelaksanaan wajib belajar 9 tahun (target APM SD/MI sekitar 96,04% dan APK SMP/MTs 99,72%). Di Kota Salatiga APK SD/MI mencapai 101,92%, APK SMP/MTs mencapai 108,63% dan APK SMA/MA/SMK mencapai 106.33%. Sedangkan APM SD/MI mencapai 100,66%, APM SMP/MTs mencapai 78,86% dan APM SMA/MA/SMK mencapai 73.49%. Temuan di atas sejalan dengan temuan Donald Samuel (2012) yang menyatakan bahwa secara umum program wajib belajar 9 tahun di Kota salatiga sudah baik. SD dan SMP sebagai satuan pendidikan jenjang pendidikan dasar telah melaksanakan berbagai upaya dalam rangka menyukseskan program wajib belajar. Upaya-upaya tersebut meliputi manajemen sekolah, sarana dan prasarana, guru/pendidik, evaluasi pembelajaran dan pengelolaan layanan. Oleh karena itu kedua peneliti itu menyarankan agar keberhasilan itu ditindaklanjuti dengan kebijakan wajib belajar 12 tahun yaitu sampai ke jenjang SMA/SMK, yang disertai pula dengan kebijakan pembiayaan pendidikan penopang baik yang bersumber dari APBN, APBD maupun masyarakat.

Kinerja pendidikan di Kota Salatiga juga dapat dilihat dari Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang merupakan parameter yang secara internasional digunakan untuk mengukur tingkat kualitas manusia. Besarnya nilai Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dapat menjadi gambaran tentang capaian tingkat kesejahteraan masyarakat ditinjau dari tingkat pendidikan,

kesehatan dan daya beli masyarakat. IPM Kota Salatiga dari tahun 2009-2012 cenderung mengalami peningkatan. IPM Kota Salatiga dari tahun 2009-2012 memiliki nilai rata-rata lebih tinggi dari pada IPM Jawa Tengah tahun 2009-2012.

**Tabel 2.6**  
**Perbandingan IPM Kabupaten/Kota di Jawa Tengah**

<b>NO</b>	<b>KABUPATEN/KOTA</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
1	Kota Semarang	76,90	77,11	77,42	77,98
2	Kota Salatiga	76,11	76,53	76,83	77,13
3	Kab.Kendal	70,07	70,41	76,83	71,48
4	Kab.Semarang	73,66	74,41	74,45	74,98
5	Kab.Demak	73,66	74,10	74,45	73,52
6	Kab.Grobogan	70,60	70,63	71,27	71,77
<b>7</b>	<b>Jawa Tengah</b>	<b>71,25</b>	<b>72,49</b>	<b>72,94</b>	<b>73,13</b>

*Sumber: TKPK Jawa Tengah, 2014*

Berdasarkan tabel 2.6. di atas, tampak bahwa angka IPM Kota Salatiga tahun 2012 sebesar 77,13 meningkat 0,39 persen dibanding tahun 2011 yang sebesar 76,83 persen.

Jika dilihat perkembangannya selama beberapa tahun terakhir tampak gambaran tentang IPM itu dalam tabel 2.7 berikut. Tabel 2.7 di bawah ini menunjukkan bahwa IPM Salatiga dari tahun ke tahun mengalami kenaikan, namun kenaikan IPM relatif rendah dengan rata-rata kenaikan hanya sekitar 0.30. Lambatnya kenaikan IPM ini dapat dipahami, mengingat dampak dari investasi di sektor kesehatan dan pendidikan khususnya terhadap peningkatan

indikator penyusun IPM biasanya baru terlihat secara nyata dalam jangka panjang.

**Tabel 2.7**  
**Indek Pembangunan Manusia (IPM) Kota Salatiga Tahun 2004 - 2012**

<b>Tahun</b>	<b>Angka Harapan Hidup</b>	<b>Angka Melek Huruf (%)</b>	<b>Rata-rata Lama Sekolah</b>	<b>Pengeluaran Perkapita Disesuaikan (ribu rupiah)</b>	<b>IPM</b>
2004	70,2	95,1	9,2	637	74,4
2005	70,3	95,2	9,5	638	74,8
2006	70,6	95,21	9,5	639,48	75,06
2007	70,66	96,49	9,5	639,5	75,37
2008	70,82	96,49	9,5	643,96	75,81
2009	70,92	96,5	9,75	644,65	76,11
2010	71,03	96,5	9,94	647,54	76,53
2011	71,14	96,52	9,97	650,39	76,83
2012	71,25	96,55	9,98	653,16	77,13

*Sumber: BPS Kota Salatiga Tahun 2013*

## **2. Praktik Empirik dalam Standar Nasional Pendidikan**

Standar nasional Pendidikan mencakup 8 (depalan) standar yaitu: a) standar kompetensi lulusan, b) standar isi, c) standar proses, d) standar penilaian pendidikan, e) standar pendidik dan tenaga kependidikan, f) standar sarana dan prasarana, g) standar pengelolaan, dan h) standar pembiayaan. Oleh karena indikator kinerja dalam standar kelulusan, standar isi, standar proses dan standar penilaian terdapat dalam hasil-hasil penilaian hasil belajar siswa, termasuk di antaranya adalah hasil Ujian Negara dan Indeks

Integritas Ujian Nasional maka uraian tentang keempat standar tersebut akan dijadikan satu.

**a. Standar Kelulusan, Isi, Proses dan Standar Penilaian**

Sejauh dari data yang dapat diperoleh diketahui bahwa SMA Negeri I Salatiga menduduki peringkat kedua nilai tertinggi UN SMA se Jawa tengah untuk Jurusan Bahasa. Sedang untuk Indeks Integritas Ujian Nasional (IIUN) Salatiga menempati peringkat ke-9 dari 35 Kabupaten/Kota se Jawa Tengah pada tahun pelajaran 2014/2015 lalu.

Untuk SD/MI perkembangan prestasi para siswa SD/MI dalam UN, USBN, US/M di Kota Salatiga selama 5 (lima) tahun terakhir tergambar dalam tabel 2.8.berikut.

**Tabel 2.8**

**Peringkat Kelulusan UN, USBN, US/M SD/MI Kota Salatiga**

No	Tahun Pelajaran	Jumlah		Jumlah Nilai Rata-rata			Ranking Propinsi
		Peserta	Lulus	Bhs. Indonesia	Matematika	IPA	
1	2010/2011	2,704	100%	9.22	8.76	8.78	1
2	2011/2012	2,780	100%	7.65	7.48	7.8	1
3	2012/2013	2,857	100%	8.03	7.66	7.01	1
4	2013/2014	2,898	100%	8.22	6.65	7.04	1
5	2014/2015	3,008	100%	70.77	71.16	63.95	1

*Sumber: Data Primer diolah, 2016*

Tidak terlalu jelas apakah hasil hasil ujian di atas berkaitan dengan temuan Wasitohadi (2013) yang menyatakan bahwa sistem penyelenggaraan pendidikan di Kota Salatiga yang mengatur tentang proses pendidikan telah mendasarkan pada paradigma

baru pendidikan dan prinsip-prinsip *good governance*. Dengan diterapkannya paradigma baru pendidikan, proses pembelajaran di ketiga SD mengalami perubahan. Perubahan terjadi pada perangkat pembelajaran, namun ada variasi isi dan corak dari perangkat pembelajaran tersebut. Di kedua SDN, perangkat pembelajaran bersifat umum/egaliter, sedangkan di SD Swasta, sangat bernuansa afiliasi agama. Nilai-nilai agama dirancang mendasari setiap penyajian kompetensi dasar.

Dari segi pelaksanaan, proses pembelajaran belum sesuai dengan standar proses. Paradigma pembelajaran yang behavioristik masih sangat kuat, sedangkan bentuk-bentuk keaktifan siswa bukan cerminan dari diterapkannya paradigma konstruktivistik dalam pembelajaran, tetapi lebih sebagai respons atas stimulus yang diberikan guru. Pembelajaran masih menggunakan paradigma pengajaran yang *teacher oriented*, belum terjadi pergeseran paradigma proses pendidikan, dari paradigma pengajaran ke paradigma pembelajaran yang konstruktivistik. Dari segi pendidikan nilai, ada pola-pola yang beragam dalam cara penanaman nilai melalui proses pembelajaran. Di kedua SDN, penanaman nilai cenderung terjadi secara spontan sebagai respons atas perilaku siswa yang negatif. Di SD Swasta, pendidikan nilai, terutama nilai iman dan taqwa, secara sadar dirancang dalam silabus dan RPP, meskipun penanaman nilai secara spontan juga terjadi. Nilai-nilai yang ditanamkan pada siswa

amat beragam, selain tergantung pada mata pelajaran dan kompetensi dasar, juga dipengaruhi oleh jenis stimulus berupa perilaku siswa yang negatif dan tingkatan kelas.

#### **b. Standar Pendidik dan Tenaga Kependidikan.**

Tentang pemenuhan Standar Pendidik dan Tenaga Kependidikan di Kota Salatiga Donald Samuel (2012) menemukan bahwa terdapat kelemahan dalam standar tenaga pendidik. Terdapat berbagai kelemahan mendasar terkait tenaga pendidik. Guru cenderung memiliki kelemahan terkait dengan pengembangan profesionalismenya. Kebanyakan Guru belum mampu melakukan Penelitian Tindakan kelas (PTK). Di samping itu banyaknya siswa yang mengikuti les dan kursus diluar sekolah merupakan bukti bahwa siswa berikut orangtuanya cenderung kurang percaya kepada guru dan/atau sekolah. Hal itu mengindikasikan bahwa metode pengajaran guru belum membentuk kemandirian belajar siswa. Temuan Donald di atas sejalan dengan temuan Wasitohadi (2004) yang mencatat bahwa baik dari segi kuantitas maupun kualitas tenaga kependidikan di Kota salatiga memang tidak memadai. Menurut Wasito semua sekolah yang diteliti mengalami kekurangan tenaga. Ini tercermin dari besarnya jumlah guru dan pegawai tidak tetap, terutama di jenjang SLTP dan SMU. Untuk SD, rata-rata kurang satu guru kelas, tidak ada tenaga tetap TU, dan hanya sedikit tenaga tetap sebagai penjaga sekolah. Dari segi kualitas, masih cukup banyak tenaga baik kepala sekolah maupun guru yang

berlatar belakang pendidikan di bawah standar pelayanan minimum yang ditetapkan Depdiknas, di samping karakter personel ketenagaan yang kurang disiplin, kemampuan dan kesadaran yang kurang atas tanggung jawabnya, rendahnya komitmen guru dan kinerja yang telah membudaya. Berbagai hambatan yang dihadapi sebagian sudah diatasi oleh sekolah. Dari berbagai cara itu, hanya sebagian kecil yang menunjukkan adanya otonomi sekolah. Sebagian besar cara lainnya, lebih merupakan kebijakan Pemerintah Kota Salatiga. Pada awal otonomi, sebagian besar sekolah secara otonom membuat kebijakan sendiri untuk mengatasi kekurangan guru dan pegawai, yaitu dengan mengangkat Guru Tidak Tetap (GTI) dan Pegawai Tidak Tetap (PTI), atau memberi tambahan tugas mengajar kepada guru mata pelajaran yang serumpun. Sejalan dengan pelaksanaan otonomi, caranya lebih beragam, misalnya: melakukan regrouping SD, menerima mutasi dari daerah lain, mengangkat pegawai negeri sipil, dan mengangkat "guru bantu". Masalah kualitas tenaga pendidik diatasi dengan melakukan pembinaan dan pengembangan guru. Caranya: (a) mendorong guru untuk meningkatkan kemampuan melalui studi lanjut, (b) mengikutsertakan guru dalam penataran, seminar, lokakarya, dan melakukan studi banding, (c) mendatangkan tenaga ahli sesuai dengan kebutuhan sekolah, (d) memonitor dan mengevaluasi pelaksanaan tugas guru, dan

(e) meningkatkan etos kerja guru, semangat kerja kedisiplinan dan pelayanan, serta melibatkan dalam suatu kegiatan bersama.

Khusus mengenai kualifikasi tenaga pendidik di atas, penelitian Donald yang dilakukan delapan tahun sesudah penelitian Wasito menunjukkan bahwa kini mayoritas tenaga pendidik sudah memenuhi kualifikasi akademik yang dipersyaratkan oleh standar nasional pendidikan. Wasitohadi (2013) bahkan mencatat bahwa peningkatan profesionalitas guru sudah menjadi prioritas kebijakan di Kota Salatiga. Peningkatan profesionalitas guru dilakukan dengan mendasarkan pada paradigma baru pendidikan. Kebijakan peningkatan profesionalitas guru dilakukan melalui peningkatan mutu pendidik, terfokus pada upaya peningkatan kualifikasi akademik, kompetensi, dan pendidikan keprofesian. Strategi pengembangan profesionalitas guru masih bersifat tradisional.

Dengan berlakunya paradigma baru pendidikan, ada perubahan dan peningkatan dari segi keragaman dan kesempatan untuk mengikuti program profesionalitas guru, namun implementasinya belum optimal. Peningkatan profesionalitas guru belum diikuti secara merata oleh semua guru, masih dilakukan secara sporadik (tidak berkelanjutan), dan belum dilakukan monitoring dan evaluasi yang sistematis dan terencana. Materi pengembangannya cenderung masih diwarnai usaha

penyeragaman pola dan materi, tanpa memperhatikan kebutuhan spesifik guru dan sekolah.

Yang lebih menarik ternyata implementasi program peningkatan profesionalitas guru berdampak pada kinerja guru namun bersifat sementara. Dampak tersebut hanya terjadi pada awal-awal sesudah mengikuti kegiatan dan ketika disupervisi, namun dalam perkembangan lebih lanjut guru kembali ke pola lama. Di samping itu, kesempatan kepala sekolah untuk meningkatkan profesionalitas guru sangat terbatas, karena pekerjaannya lebih terfokus ke pekerjaan yang lebih bersifat administratif, sehingga hal-hal yang terkait dengan peningkatan profesionalitas guru kurang mendapat perhatian.

Beberapa persoalan yang menyangkut pendidik dan tenaga kependidikan di atas juga mengemuka dalam FGD yang dilakukan tanggal 25 Mei 2016 yang antara lain menyatakan perlunya pengaturan lebih jelas tentang: a) perlindungan hukum bagi tenaga pendidik dan tenaga kependidikan, b) penjaminan mutu pendidik dan tenaga kependidikan, c) pengangkatan guru tidak tetap untuk mengimbangi ratio guru : siswa maupun rasio guru : mata pelajaran, (stressing) d) perlunya tenaga administrasi untuk tiap sekolah agar tidak membebani perhatian Kepala Sekolah, dan e) apresiasi Pemerintah Kota terhadap peserta didik, pendidik, dan tenaga kependidikan yang berprestasi dan mengharumkan nama Kota Salatiga

### **c. Standar Sarana Prasarana**

Wasitohadi (2004) juga menemukan bahwa semua sekolah negeri yang diteliti. mengaku kekurangan sarana dan prasarana. Sebabnya, keterbatasan dana untuk pengadaan, kerusakan sarana dan prasarana tidak segera diikuti dengan upaya perbaikan atau pengadaan yang baru, maupun sebagai akibat semakin minimnya bantuan sarana dan prasarana pada era otonomi. Setelah otonomi, perhatian dari pemerintah daerah untuk membantu sarana, dan prasarana baik fisik maupun nonfisik kepada sekolah masih sangat kecil. Sebagian besar sekolah juga menyatakan bahwa mutu sarana dan prasarana yang ada belum sesuai dengan kebutuhan sekolah, baik dari segi kecukupan, kesesuaian maupun kemutakhirannya. Apa yang ditemukan oleh Wasitohadi di atas, terkonfirmasi melalui penelitian Bambang Ismanto (2011) yang antara lain menyatakan bahwa *“sebagian besar pendanaan pendidikan (di Kota Salatiga-pen) digunakan untuk belanja operasional terutama untuk membayar gaji guru, sedangkan belanja modal sarana dan prasarana pendidikan relative sedikit”*.

### **d. Standar Pengelolaan Pendidikan**

Dalam studinya tentang penerapan paradigma baru dalam pengelolaan pendidikan di SD Kota Salatiga Wasitohadi (2013) menemukan bahwa terdapat pola dan variasi peran kepala sekolah dalam peningkatan mutu sekolah. Peran kepala sekolah di SD Inti dalam aspek kepemimpinan, manajerial, dan supervisi, lebih

optimal jika dibandingkan dengan kedua SD Imbas. Di kedua SD Imbas, dibandingkan dengan SDN Imbas, peran kepala sekolah di SD Swasta lebih kuat pada aspek kiat-kiat untuk memajukan sekolah, melaksanakan tugas-tugas administrasi, dan melaksanakan supervisi kerja guru, namun lebih lemah pada aspek penciptaan suasana sekolah yang akrab dan pemberian bimbingan kepada guru. Dengan berlakunya paradigma baru pendidikan, peran kepala sekolah mengalami perubahan. Kepala sekolah menjadi lebih otonom untuk mengembangkan kreativitasnya dalam rangka meningkatkan mutu sekolah. Dengan perubahan peran tersebut beban kerja kepala sekolah menjadi semakin berat, tetapi berbeda dengan kedua SDN, di SD swasta, perubahan peran tersebut tidak terlalu menjadi persoalan, karena sudah biasa mengelola sekolah secara mandiri. Bagi pendidikan SD, perubahan peran kepala sekolah kurang memberi dampak pada peningkatan mutu sekolah, karena terkendala oleh sejumlah faktor, yaitu berlakunya KTSP yang lebih menekankan peningkatan kualitas proses, sementara Ujian Nasional menekankan hasil sehingga kepala sekolah cenderung berorientasi hasil, bekal menjadi kepala sekolah kurang, aparat birokrasi yang mengurus pendidikan tidak berkompeten di bidang pendidikan, dan beban pekerjaan kepala sekolah berlebih terutama untuk menangani urusan administratif-birokrasi, sehingga kepala

sekolah cenderung mengesampingkan upaya peningkatan mutu sekolah.

Pada pilar lain dari manajemen berbasis sekolah (MBS) -yang merupakan standar nasional pengelolaan pendidikan di Indonesia- yaitu partisipasi masyarakat melalui lembaga Komite Sekolah di aras sekolah dan Dewan Pendidikan di aras Kabupaten/Kota terdapat praktik empiris sebagai berikut. Tentang Komite Sekolah, penelitian Wasitohadi (2004) menemukan bahwa kinerja komite sekolah belum optimal dan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan pendidikan di aras sekolah masih rendah. Hal ini disebabkan oleh rendahnya kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi, rendahnya tingkat pendidikan masyarakat sekitar, ketidakmampuan sekolah untuk menjalin hubungan dan komunikasi dengan masyarakat, serta kurangnya perhatian orang tua terhadap pendidikan anaknya. Rendahnya partisipasi ini juga karena dampak era sentralisasi, yang cenderung meniadakan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan pendidikan. Lebih lanjut penelitian Sinta Dewi (2013) tentang perbedaan kinerja Komite Sekolah SD di Kecamatan Tingkir menunjukkan bahwa secara keseluruhan kinerja Komite Sekolah di SD Swasta sebagai badan pendukung, pengontrol, dan mediator berjalan lebih baik daripada di SD Negeri. Hal ini tidak terlepas karakteristik dari sekolah Swasta di mana pembiayaan pendidikan bersumber dari wali murid, sehingga kinerja Komite Sekolah sangat diharapkan dapat memberikan kontribusi yang positif

untuk pengembangan sekolah dan adanya kepedulian dari Komite Sekolah dan *stakeholder* pendidikan untuk peningkatan mutu pendidikan di sekolah. Namun demikian dalam kinerja Komite Sekolah sebagai badan pertimbangan, SD Negeri berjalan lebih baik daripada di SD Swasta. Hal ini diduga karena terbatasnya pemahaman anggota Komite Sekolah mengenai tugas dan fungsi Komite Sekolah sebagai badan pertimbangan di SD Swasta dan adanya keterlibatan yayasan sebagai pemilik sekolah sehingga dalam pengambilan kebijakan sekolah harus disepakati dan disetujui oleh pihak yayasan.

Temuan temuan di atas mengisyaratkan perlunya pemberdayaan komite sekolah, dengan melakukan sosialisasi agar pengurusnya memahami peran yang seharusnya, mengetahui cara bekerjanya sekolah, termasuk memiliki keterampilan untuk kerja kelompok. Perlu juga ada usaha untuk merubah persepsi dominan masyarakat bahwa "lingkup pengertian" peran serta masyarakat bukan sekedar bantuan dana dan fisik, tetapi juga dalam proses belajar mengajar. Persepsi bahwa sekolah adalah milik pemerintah dan karenanya tidak perlu membantunya, juga perlu diubah oleh sekolah.

Tentang Dewan Pendidikan Kota Salatiga penelitian tesis Nur Hasanah (2005) menunjukkan bahwa kinerja Dewan Pendidikan sebagai badan pertimbangan, pendukung, dan penghubung dapat terlaksana dengan baik. Hal ini dilakukan melalui forum

pelatihan-pelatihan, workshop, seminar, sarasehan, dan dialog interaktif. Sementara dalam fungsinya sebagai badan pengontrol Dewan Pendidikan Kota Salatiga belum dapat melaksanakannya dengan baik. Hal ini menyebabkan Dewan Pendidikan belum bisa memenuhi harapan masyarakat agar Dewan Pendidikan berfungsi sebagai wahana yang dapat meningkatkan kualitas pendidikan. Pada sisi lain Dewan Pendidikan Kota Salatiga juga telah berhasil menginisiasi lahirnya Perda Pendidikan di Kota Salatiga, namun sejak 2 (dua) tahun terakhir terjadi kevakuman aktivitas Dewan Pendidikan karena ketidakjelasan dasar hukum kepengurusan Dewan Pendidikan itu sendiri. Fakta di atas mengisyaratkan perlunya regulasi yang lebih menyeluruh baik mengenai tugas, fungsi, struktur organisasi maupun mekanisme kerja kelembagaan baik Dewan Pendidikan maupun Komite-Komite Sekolah di Kota Salatiga.

#### **e. Standar Pembiayaan Pendidikan**

Dalam studi disertasinya tentang Pendanaan Pendidikan di Kota Salatiga dan Kabupaten Semarang, Bambang Ismanto (2011) mencatat bahwa *“pelaksanaan wajib belajar sembilan tahun mengakibatkan pendanaan pendidikan dasar di Kota Salatiga dan Kabupaten Semarang tidak proporsional dengan anggaran program PAUD dan program pendidikan menengah. Dana perimbangan APBN dialokasikan untuk membayar gaji guru, sementara peningkatan PAD tidak proporsional dengan perkembangan anggaran*

*pendidikan*”. Lebih rinci dinyatakan bahwa: a) penetapan kebijakan pendanaan pendidikan difokuskan untuk pelaksanaan program wajib belajar pendidikan sesuai plafon prioritas APBD yang ditetapkan Kepala Daerah dan DPRD, b) sebagian besar pendanaan pendidikan digunakan untuk belanja operasional terutama untuk membayar gaji guru, sedangkan belanja modal sarana dan prasarana pendidikan relative sedikit, c) kebijakan pendanaan pendidikan meningkatkan kelancaran pelaksanaan program namun belum mengoptimalkan pemerataan pendidikan, d) pengawasan kebijakan pendanaan oleh DPRD dan pemeriksaan oleh Inspektorat kurang efektif akibat kekuarangan tenaga, e) pertanggungjawaban pendanaan pendidikan dilakukan oleh Dinas Pendidikan integral dengan pertanggungjawaban Kepala Daerah yang disampaikan kepada DPRD.

Oleh karena itu direkomendasikan agar pemerintah daerah:

- a) menetapkan kebijakan pendanaan secara proporsional untuk memenuhi anggaran program PAUD, pendidikan dasar dan menengah, b) meningkatkan proporsi belanja modal sarana dan prasarana pendidikan untuk meningkatkan pemerataan dan perluasan akses pendidikan, c) meningkatkan alokasi belanja sesuai kebutuhan pengembangan program pendidikan, d) merekrut tenaga ahli DPRD dan menambah tenaga auditor Inspektorat untuk meningkatkan efektivitas pengawasan, e) memberikan kesempatan

yang lebih luas kepada masyarakat untuk mengetahui pertanggungjawaban pendanaan pendidikan.

Temuan dan rekomendasi di atas didasarkan atas telaah terhadap biaya dan sumber pendidikan Kota Salatiga Tahun 2011 sebagaimana tertuang dalam tabel 2.9. di bawah ini.

<b>Tabel 2.9. Biaya dan Sumber Pembiayaan Pendidikan</b>					
<b>SD, SMP, SMA dan SMK di Kota Salatiga</b>					
<b>No</b>	<b>Sumber</b>	<b>SD</b>	<b>SMP</b>	<b>SMA</b>	<b>SMK</b>
1	APBN	7,092,515	6,984,196	710,478	1,000,044
2	Yayasan	1,095,954	300,584	675,839	1,187,779
3	Orang Tua	4,807,808	4,019,899	4,870,400	3,887,574
4	APBD Jateng	1,141,758	50,000	43,698	-
5	APBD Salatiga	17,325,307	12,911,132	1,416,485	-
6	Lainnya	598,720	563,468	605,253	1,205,576
	<b>Jumlah Biaya</b>	<b>32,062,062</b>	<b>24,829,279</b>	<b>8,322,153</b>	<b>7,280,973</b>
	<b>Jumlah Siswa</b>	<b>16,905</b>	<b>8,589</b>	<b>4,327</b>	<b>9,005</b>
	<b>Unit Cost</b>	<b>1,897</b>	<b>2,891</b>	<b>1,923</b>	<b>809</b>

Sumber: Profil Pendidikan Kota Salatiga Tahun 2011 (diolah) (Ismanto, 2011)

Tabel di atas menunjukkan bahwa pada tingkat SD sumber pendanaan terbesar berasal dari APBD Kota Salatiga sebesar Rp. 17.325.307.000,- dan terendah bersumber dari sumber lainnya sebesar RP. 598.720.000,-. Pada tingkat SMP sumber pendanaan terbesar berasal dari APBD Kota Salatiga sebesar Rp. 12.911.132.000,- dan terendah bersumber dari Yayasan (Penyelenggaran Sekolah Swasta) sebesar RP. 300.584.000,-. Pada tingkat SMA sumber pendanaan terbesar berasal dari Orangtua Siswa sebesar Rp. 4.870.400.000,- dan terendah bersumber dari APBD Provinsi Jawa Tengah sebesar RP. 43.698.000,-. Sedang untuk tingkat SMK sumber pendanaan terbesar berasal dari

Orangtua Siswa sebesar Rp. 3.887.574.000,- dan Pemerintah Jateng maupun Kota Salatiga tidak mengalokasikan dana bagi SMK. Menarik untuk dicatat, bahwa apabila pola alokasi pendanaan pendidikan di Kota Salatiga masih tetap seperti pola di atas, maka dapat diperhitungkan bahwa dengan beralihnya kewenangan pendidikan SMA/K ke tangan propinsi maka pendanaan pendidikan di Kota Salatiga akan lebih bertumpu pada APBD Kota Salatiga.

Disamping hasil-hasil penelitian dan data statistik yang terpapar di atas, dapat dikemukakan pula aspirasi yang berkembang di kalangan stakeholder pendidikan kota Salatiga yang terungkap melalui 2 (dua) kali FGD adalah sebagai berikut:

- a) Sehubungan dengan peralihan kewenangan pengelolaan pendidikan menengah ke pemerintah Provinsi, maka fokus pengaturan dalam raperda ini hendaknya terletak pada penyelenggaraan pendidikan dasar;
- b) Perlu penegasan ulang bahwa pengelolaan penyelenggaraan paket C tetap di kota Salatiga. Aspek Pendidikan non formal perlu menjadi perhatian. Misalnya meningkatkan SKB sebagai satuan pendidikan non formal.
- c) Perlu diatur lebih rinci tentang Akreditasi pendidikan non formal, satuan pendidikan keagamaan, lembaga pendidikan asing (internasional), pendidikan keluarga, Home schooling.

- d) Perlu pengaturan lebih lanjut tentang periodisasi jabatan kepala sekolah, terutama pada mekanisme implementasinya
- e) Perlu pengaturan yang menjamin bahwa pencanangan kota Salatiga sebagai kota vokasi, kota inklusi, kota literasi, kota berwawasan kebangsaan dan kota pendidikan benar-benar terwujud dan bukan sekedar seremonial belaka.
- f) Perlu pengaturan tentang pembiayaan pendidikan, agar tidak menutup partisipasi masyarakat untuk membantu biaya pendidikan. Retribusi penyelenggaraan pendidikan
- g) Perlu pengaturan muatan lokal yang sesuai potensi lokal Kota Salatiga sebagai kota pendidikan, literasi, vokasi, dan inklusi.
- h) Pada aspek Satuan Pendidikan perlu pengaturan persyaratan pendirian PAUD yang lebih ketat, dan Sekolah rujukan serta Ekosistem pendidikan
- i) Perlu diatur tentang: a) jam belajar siswa pasca sekolah, b) tanggung jawab pemerintah membantu peserta didik yang kurang mampu, c) pencegahan kekerasan di lingkungan pendidikan, penerimaan peserta didik (adanya dikotomi dalam penerimaan maupun pungutan dari sekolah).

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

Bab ini akan mengevaluasi dan menganalisis peraturan perundang-undangan terkait penyelenggaraan pendidikan, yang memumpun pada 2 (dua) hal pokok. *Pertama*, kewenangan daerah membentuk Perda. *Kedua*, beberapa aspek atau standar yang berkenaan dengan penyelenggaraan pendidikan.

**A. KEWENANGAN MEMBENTUK PERATURAN DAERAH**

Dalam rangka pemenuhan tuntutan hukum, upaya pengaturan yang dilakukan oleh daerah (provinsi dan kabupaten/kota) harus dapat dibenarkan sesuai dengan hukum, baik menyangkut aspek kewenangan maupun aspek substansi atau materi muatannya. Karena *out put* pengaturan tersebut adalah produk hukum daerah berupa Perda maka landasan untuk kewenangan tersebut adalah kewenangan legislasi yang melekat pada satuan pemerintahan daerah.

Sebagai asas atau prinsip hukum, tindakan daerah membentuk Perda secara umum harus didasari adanya kewenangan. Untuk mengidentifikasi kewenangan tersebut maka perlu ditelusur sumbernya yang valid yaitu peraturan perundang-

undangan (khususnya undang-undang).<sup>19</sup> Secara teoretis pengertian demikian dikonsepsikan sebagai asas legalitas. Oleh karena itu, sesuai asas legalitas, sebelum suatu subjek hukum, termasuk pemerintah, menginisiasi tindakan, maka perlu dilihat terlebih dahulu peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar tindakan yang menentukan kapasitasnya bertindak. Hal yang sama berlaku pula untuk tindakan daerah dalam menginisiasi pembentukan Perda.

Karena yang menjadi persoalan spesifik di sini adalah kewenangan daerah untuk membentuk Perda maka peraturan perundang-undangan yang perlu diprioritaskan sebagai rujukan adalah peraturan perundang-undangan terkait dengan pemerintahan daerah. Dalam kasus ini peraturan perundang-undangan dimaksud adalah UU No. 23 Tahun 2014 (sebagaimana diubah terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015) tentang Pemerintahan Daerah. Sesuai dengan UUD NRI 1945, sistem yang dianut dalam hubungan antara Pemerintah (Pusat) dan daerah adalah negara kesatuan yang desentralistik.

Dalam rangka asas desentralisasi sebagai dasar untuk penyelenggaraan negara Indonesia sebagai negara kesatuan maka pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut

---

<sup>19</sup> Kewenangan ini secara teori disebut kewenangan atributif.

asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>20</sup> Kemudian, hubungan wewenang antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi dengan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.<sup>21</sup> Dengan demikian asas otonomi daerah adalah asas dalam rangka penyelenggaraan negara kesatuan yang desentralistik. Yang dimaksud dengan 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.<sup>22</sup>

Dengan demikian, pada negara kesatuan, mendiskusikan sumber kewenangan daerah (dalam hal ini secara khusus adalah kabupaten/kota) untuk membentuk Perda kabupaten/kota sangat bergantung pada prinsip desentralisasi dan otonomi. Sepanjang suatu urusan pemerintahan telah didesentralisasikan kepada daerah otonom dan kabupaten/kota sebagai daerah otonom diberikan otonomi oleh Pemerintah berdasarkan undang-undang maka daerah kabupaten/kota tersebut memiliki kewenangan untuk membentuk Perda.

Daerah otonom dalam sistem negara kesatuan yang desentralistik di Indonesia menyelenggarakan berdasarkan asas

---

<sup>20</sup> Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945.

<sup>21</sup> Pasal 18A ayat (1) UUD NRI 1945.

<sup>22</sup> Pasal 1 angka 6 UU No. 23 Tahun 2014.

otonomi dan tugas pembantuan urusan pemerintahan di luar urusan pemerintahan yang menjadi domain pemerintah pusat yang telah digariskan secara eksplisit meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, dan agama.<sup>23</sup> Pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah di Indonesia digariskan secara eksplisit sebagai berikut:

- (1) Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
- (2) Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.
- (3) Dalam hal kebijakan Daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).<sup>24</sup>

Dengan memperhatikan batasan tersebut maka implikasi yuridis terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota adalah kewajiban harmonisasi atau sinkronisasi vertikal dengan kebijakan Pemerintah Pusat, termasuk dalam pembentukan produk hukum daerah yaitu Perda, meskipun penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut dasarnya adalah asas otonomi daerah. Kondisi ini dipertegas dengan adanya ketentuan bahwa Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan

---

<sup>23</sup> Pasal 10 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.

<sup>24</sup> Pasal 17 UU No. 23 Tahun 2014.

pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah.<sup>25</sup>

Batasan hukum dalam rangka pembentukan Perda menurut Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 adalah sebagai berikut:

Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pengaturan sebagaimana disebutkan dalam UU No. 12 Tahun 2011 juga diatur dalam Pasal 236 ayat (3) dan (4) UU No. 23 Tahun 2014 berikut ini:

- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
  - a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
  - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan tersebut ada tiga kriteria atau materi muatan bagi kewenangan pembentukan Perda oleh provinsi dan kabupaten/kota yaitu: (1) dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan (hal ini mengacu pada urusan pemerintahan yang didesentralisasikan kepada daerah otonom baik urusan wajib atau pilihan); (2) kondisi khusus daerah; (3) penjabaran atau pelaksanaan lebih lanjut peraturan perundang-

---

<sup>25</sup> Pasal 7 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.

undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu sepanjang tetap dalam koridor atau mengacu pada ketiga kriteria atau materi muatan tersebut maka daerah berwenang membentuk suatu Perda. Hal yang prinsip sebagai pembatasan yang bersifat formal adalah hirarki peraturan perundang-undangan. Pembatasan tersebut mengandung pengertian bahwa kekuatan mengikat suatu peraturan perundang-undangan ditentukan oleh hirarkinya.<sup>26</sup> Untuk lebih konkretnya kaidah tersebut memiliki dua makna, yaitu: (1) peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mendasari peraturan perundang-undangan yang lebih rendah; (2) peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (*lex superior derogat legi inferiori*).

Sementara itu secara teoretis, dasar bagi pembentukan Perda secara khusus, dan pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum, sangat terkait dengan penyelenggaraan fungsi pemerintahan. Bentuk penyelenggaraan fungsi pemerintahan secara teoretis mencakup dua aspek, yaitu: mengatur (melakukan pengaturan atau *rule-making* sebagai dasar dari tindakan penertiban atau *ordering*) dan mengurus (menyelenggarakan *public service*) atau *ordenede en verzorgende taken*.<sup>27</sup> Dengan demikian, secara teori, pembentukan peraturan perundang-undangan secara

---

<sup>26</sup> Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011.

<sup>27</sup> N.M. Spelt & J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, Surabaya: Yuridika, 1993, h. 1.

umum dan pembentukan Perda secara khusus, sangat terkait erat dengan sifat dari penyelenggaraan fungsi pemerintahan yang menjadi prioritas. Ini berarti, jika orientasinya adalah untuk mengarahkan perilaku atau tindakan, maka instrumen yang dapat digunakan oleh pemerintah adalah dengan melakukan pengaturan, yaitu membentuk peraturan perundang-undangan. Dalam pengertian demikian maka daerah memiliki kewenangan untuk membentuk Perda yang bersifat inheren sesuai fungsinya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

## **B. PENGATURAN PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN**

### **1. Umum**

Pasal 1 Undang Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (selanjutnya UU Sisdiknas) ditegaskan bahwa pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara. Sedangkan pendidikan nasional adalah pendidikan yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berakar pada nilai-nilai agama, kebudayaan nasional Indonesia dan tanggap terhadap tuntutan perubahan zaman.

Kemudian dalam Pasal 3 diatur bahwa Pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, serta bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab.

Berdasarkan pada dasar, fungsi, dan tujuan pendidikan nasional tersebut, diatur beberapa prinsip penyelenggaraan pendidikan (Pasal 4 UU Sisdiknas) yaitu:

- a. Pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa.
- b. Pendidikan diselenggarakan sebagai satu kesatuan yang sistemik dengan sistem terbuka dan multimakna.
- c. Pendidikan diselenggarakan sebagai suatu proses pembudayaan dan pemberdayaan peserta didik yang berlangsung sepanjang hayat.
- d. Pendidikan diselenggarakan dengan memberi keteladanan, membangun kemauan, dan mengembangkan kreativitas peserta didik dalam proses pembelajaran.
- e. Pendidikan diselenggarakan dengan mengembangkan budaya membaca, menulis, dan berhitung bagi segenap warga masyarakat.
- f. Pendidikan diselenggarakan dengan memberdayakan semua komponen masyarakat melalui peran serta dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu layanan pendidikan.

## **2. Hak dan Kewajiban (Warga Negara, Orang Tua, Masyarakat, Pemerintah, Peserta Didik)**

Pengaturan tentang hak dan kewajiban beberapa pihak (Warga Negara, Orang Tua, Masyarakat, Pemerintah, Peserta Didik) diatur dalam Pasal 5 – Pasal 12 UU Sisdiknas. Adapun hak-hak dari warga negara yaitu:

- a. Setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu.
- b. Warga negara yang memiliki kelainan fisik, emosional, mental, intelektual, dan/atau sosial berhak memperoleh pendidikan khusus.
- c. Warga negara di daerah terpencil atau terbelakang serta masyarakat adat yang terpencil berhak memperoleh pendidikan layanan khusus.
- d. Warga negara yang memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa berhak memperoleh pendidikan khusus.
- e. Setiap warga negara berhak mendapat kesempatan meningkatkan pendidikan sepanjang hayat.

Di samping hak, warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun wajib mengikuti pendidikan dasar serta bertanggung jawab terhadap keberlangsungan penyelenggaraan pendidikan.

Sementara itu, orang tua berhak berperan serta dalam memilih satuan pendidikan dan memperoleh informasi tentang perkembangan pendidikan anaknya maupun berkewajiban memberikan pendidikan dasar kepada anaknya. Selanjutnya, masyarakat berhak berperan serta dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan, serta berkewajiban memberikan dukungan sumber daya dalam penyelenggaraan pendidikan.

Selanjutnya, Pemerintah (Pusat) dan Pemerintah Daerah berhak mengarahkan, membimbing, membantu, dan mengawasi penyelenggaraan pendidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Di samping hak tersebut, Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi. Kemudian Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun.

Setiap peserta didik pada setiap satuan pendidikan berhak:

- a. mendapatkan pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya dan diajarkan oleh pendidik yang seagama;
- b. mendapatkan pelayanan pendidikan sesuai dengan bakat, minat, dan kemampuannya;
- c. mendapatkan beasiswa bagi yang berprestasi yang orang tuanya tidak mampu membiayai pendidikannya;
- d. mendapatkan biaya pendidikan bagi mereka yang orang tuanya tidak mampu membiayai pendidikannya;
- e. pindah ke program pendidikan pada jalur dan satuan pendidikan lain yang setara;
- f. menyelesaikan program pendidikan sesuai dengan kecepatan belajar masing-masing dan tidak menyimpang dari ketentuan batas waktu yang ditetapkan.

Setiap peserta didik berkewajiban:

- a. menjaga norma-norma pendidikan untuk menjamin keberlangsungan proses dan keberhasilan pendidikan;
- b. ikut menanggung biaya penyelenggaraan pendidikan, kecuali bagi peserta didik yang dibebaskan dari kewajiban tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### **3. Jalur, Jenjang, dan Jenis Pendidikan**

Jalur pendidikan terdiri atas pendidikan formal, nonformal, dan informal. Jenjang pendidikan formal terdiri atas pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi. Jenis pendidikan mencakup pendidikan umum, kejuruan, akademik, profesi, vokasi, keagamaan, dan khusus. Jalur, jenjang, dan jenis pendidikan dapat diwujudkan dalam bentuk satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan/atau masyarakat.

Pendidikan formal yang menjadi ranah kewenangan Pemerintah Daerah terdiri atas pendidikan dasar dan menengah. Pendidikan dasar merupakan jenjang pendidikan yang melandasi jenjang pendidikan menengah, yang berbentuk Sekolah Dasar (SD), Madrasah Ibtidaiyah (MI) atau bentuk lain yang sederajat serta Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Madrasah Tsanawiyah (MTs), atau bentuk lain yang sederajat. Pendidikan menengah merupakan lanjutan pendidikan dasar yang terdiri atas pendidikan menengah umum dan pendidikan menengah kejuruan, baik yang berbentuk Sekolah Menengah Atas (SMA), Madrasah Aliyah (MA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), dan Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK), atau bentuk lain yang sederajat.<sup>28</sup>

Pendidikan nonformal diselenggarakan bagi warga masyarakat yang memerlukan layanan pendidikan yang berfungsi

---

<sup>28</sup> Pasal 17 – Pasal 18 UU Sisidiknas

sebagai pengganti, penambah, dan/atau pelengkap pendidikan formal dalam rangka mendukung pendidikan sepanjang hayat. Pendidikan nonformal berfungsi mengembangkan potensi peserta didik dengan penekanan pada penguasaan pengetahuan dan keterampilan fungsional serta pengembangan sikap dan kepribadian profesional. Pendidikan nonformal meliputi pendidikan kecakapan hidup, pendidikan anak usia dini, pendidikan kepemudaan, pendidikan pemberdayaan perempuan, pendidikan keaksaraan, pendidikan keterampilan dan pelatihan kerja, pendidikan kesetaraan, serta pendidikan lain yang ditujukan untuk mengembangkan kemampuan peserta didik.

Satuan pendidikan nonformal terdiri atas lembaga kursus, lembaga pelatihan, kelompok belajar, pusat kegiatan belajar masyarakat, dan majelis taklim, serta satuan pendidikan yang sejenis. Kursus dan pelatihan diselenggarakan bagi masyarakat yang memerlukan bekal pengetahuan, keterampilan, kecakapan hidup, dan sikap untuk mengembangkan diri, mengembangkan profesi, bekerja, usaha mandiri, dan/atau melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi. Hasil pendidikan nonformal dapat dihargai setara dengan hasil program pendidikan formal setelah melalui proses penilaian penyetaraan oleh lembaga yang ditunjuk

oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dengan mengacu pada standar nasional pendidikan.<sup>29</sup>

Selanjutnya, Pendidikan Informal yaitu kegiatan pendidikan informal yang dilakukan oleh keluarga dan lingkungan berbentuk kegiatan belajar secara mandiri. Hasil pendidikan informal diakui sama dengan pendidikan formal dan nonformal setelah peserta didik lulus ujian sesuai dengan standar nasional pendidikan.<sup>30</sup> Pendidikan anak usia dini diselenggarakan sebelum jenjang pendidikan dasar. Pendidikan anak usia dini dapat diselenggarakan melalui jalur pendidikan formal, nonformal, dan/atau informal.

Pendidikan anak usia dini pada jalur pendidikan formal berbentuk Taman Kanak-kanak (TK), Raudatul Athfal (RA), atau bentuk lain yang sederajat. Pendidikan anak usia dini pada jalur pendidikan nonformal berbentuk Kelompok Bermain (KB), Taman Penitipan Anak (TPA), atau bentuk lain yang sederajat. Pendidikan anak usia dini pada jalur pendidikan informal berbentuk pendidikan keluarga atau pendidikan yang diselenggarakan oleh lingkungan.<sup>31</sup>

Selain bentuk sekolah dengan jalur pendidikan formal seperti dijelaskan diatas, dibuka pula peluang untuk menemppuh pendidikan melalui jalur informal, dalam hal ini adalah sekolah

---

<sup>29</sup> Pasal 26 UU Sisidiknas

<sup>30</sup> Pasal 27 UU Sisidiknas

<sup>31</sup> Pasal 28 UU Sisidiknas

rumah. Pemerintah Daerah memiliki kewajiban untuk melakukan pembinaan sekolah rumah.<sup>32</sup>

Sekolah rumah adalah proses layanan pendidikan yang secara sadar dan terencana dilakukan oleh orangtua/keluarga di rumah atau tempat-tempat lain dalam bentuk tunggal, majemuk, dan komunitas dimana proses pembelajaran dapat berlangsung dalam suasana yang kondusif dengan tujuan agar setiap potensi peserta didik yang unik dapat berkembang secara maksimal.<sup>33</sup> Sekolah rumah terdiri dari Sekolah rumah tunggal, sekolah rumah majemuk, dan sekolah rumah komunitas. Sekolah rumah Tunggal adalah layanan pendidikan berbasis keluarga yang dilaksanakan oleh orang tua dalam satu keluarga untuk peserta didik dan tidak bergabung dengan keluarga lain yang menerapkan sekolah rumah tunggal lainnya.<sup>34</sup> Sekolah rumah Majemuk adalah layanan pendidikan berbasis lingkungan yang diselenggarakan oleh orang tua dari 2 (dua) atau lebih keluarga lain dengan melakukan 1 (satu) atau lebih kegiatan pembelajaran bersama dan kegiatan pembelajaran inti tetap dilaksanakan dalam keluarga.<sup>35</sup> Sekolah rumah Komunitas adalah kelompok belajar berbasis gabungan sekolah rumah majemuk yang menyelenggarakan pembelajaran bersama berdasarkan silabus, fasilitas belajar, waktu

---

<sup>32</sup> Pasal 13 Permendikbud No. 129 Tahun 2014.

<sup>33</sup> Pasal 1 angka 4 Permendikbud No. 129 Tahun 2014.

<sup>34</sup> Pasal 1 angka 5 Permendikbud No. 129 Tahun 2014.

<sup>35</sup> Pasal 1 angka 6 Permendikbud No. 129 Tahun 2014

pembelajaran, dan bahan ajar yang disusun bersama oleh sekolah rumah majemuk bagi anak-anak Sekolah rumah, termasuk menentukan beberapa kegiatan pembelajaran yang meliputi olahraga, musik/seni, bahasa dan lainnya.<sup>36</sup>

Pada prinsipnya sekolah rumah dilakukan oleh keluarga dan lingkungan dengan pemberlajaran mandiri.<sup>37</sup> Adapun Tujuan diselenggarakannya Sekolah rumah yaitu: a) pemenuhan layanan pendidikan dasar dan menengah yang bermutu bagi peserta didik yang berasal dari keluarga yang menentukan pendidikan anaknya melalui Sekolah rumah; b) melayani peserta didik yang memerlukan pendidikan akademik dan kecakapan hidup secara fleksibel untuk meningkatkan mutu kehidupan; dan c) pemenuhan layanan pendidikan yang secara sadar, teratur, dan terarah dengan mengutamakan untuk menumbuhkan dan menerapkan kemandirian dalam belajar, yang dilakukan oleh keluarga dan lingkungan yang berbentuk pembelajaran mandiri dimana pembelajaran dapat berlangsung di rumah atau tempat-tempat lain dalam suasana yang kondusif dengan tujuan agar setiap potensi anak yang unik dapat berkembang secara maksimal.<sup>38</sup>

Hasil pendidikan Sekolah rumah diakui sama dengan pendidikan formal dan nonformal setelah peserta didik lulus ujian

---

<sup>36</sup> Pasal 1 angka 7 Permendikbud No. 129 Tahun 2014

<sup>37</sup> Pasal 3 Permendikbud No. 129 Tahun 2014.

<sup>38</sup> Pasal 2 Permendikbud No. 129 Tahun 2014.

sesuai dengan standar nasional pendidikan; sehingga setiap orang yang telah mendapat penghargaan setara dengan hasil pendidikan formal dan nonformal memiliki hak eligibilitas yang sama dan setara untuk dapat mendaftar pada satuan pendidikan yang lebih tinggi dan/atau memasuki lapangan kerja.<sup>39</sup> Hal ini logis karena sekolah rumah juga diwajibkan untuk menerapkan kurikulum yang mengacu pada kurikulum nasional<sup>40</sup> dengan memperhatikan secara lebih meluas atau mendalam bergantung pada minat, potensi, dan kebutuhan peserta didik.<sup>41</sup>

Perbedaan mendasar antara sekolah rumah dengan sekolah formal terletak pada prinsip penyelenggaraan pendidikan, pada sekolah rumah pendidikan diselenggarakan sebagai satu kesatuan yang sistemik dengan sistem terbuka dan multimakna. Pendidikan dengan sistem terbuka merupakan pendidikan yang diselenggarakan dengan fleksibilitas pilihan dan waktu penyelesaian program lintas satuan dan jalur pendidikan. Peserta didik dapat belajar sambil bekerja, atau mengambil program pendidikan pada jenis dan jalur pendidikan yang berbeda secara terpadu dan berkelanjutan melalui pembelajaran tatap muka atau jarak jauh. Pendidikan multimakna merupakan proses pendidikan yang diselenggarakan dengan berorientasi pada kebudayaan,

---

<sup>39</sup> Pasal 4 Permendikbud No. 129 Tahun 2014.

<sup>40</sup> Pasal 7 ayat (1) Permendikbud No. 129 Tahun 2014.

<sup>41</sup> Pasal 7 ayat (2) Permendikbud No. 129 Tahun 2014.

pemberdayaan, pembentukan watak, kepribadian, dan berbagai kecakapan hidup.

#### **4. Pendirian Satuan Pendidikan**

Setiap satuan pendidikan formal dan nonformal yang didirikan wajib memperoleh izin Pemerintah atau Pemerintah Daerah.<sup>42</sup> Dengan demikian Pemerintah atau Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk memberi atau mencabut izin pendirian satuan pendidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>43</sup> Hal ini ditegaskan dalam PP No. 66 Tahun 2010 tentang Perubahan PP No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan. Dikatakan dalam PP tersebut bahwa pendirian program dan satuan pendidikan anak usia dini formal, pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi wajib memperoleh ijin pemerintah atau pemerintah daerah sesuai kewenangannya.<sup>44</sup> Berdasarkan pengaturan tersebut, secara implicit diketahui bahwa pendirian pendidikan anak usia dini non formal tidak memiliki kewajiban untuk mendapatkan ijin dari pemerintah maupun pemerintah daerah. Selanjutnya diatur bahwa ijin pendirian untuk TK, SD, SMP, SMA dan SMK yang memenuhi standar pelayanan minimal sampai dengan Standar Nasional

---

<sup>42</sup> Pasal 62 ayat (1) UU 20 Tahun 2003.

<sup>43</sup> Pasal 62 ayat (3) UU 20 Tahun 2003.

<sup>44</sup> Pasal 182 ayat (1) PP No. 66 Tahun 2010.

Pendidikan diberikan oleh Bupati/walikota.<sup>45</sup> Diatur pula bahwa Bupati/Walikota memiliki kewenangan untuk memberikan ijin bagi pengembangan SD, SMP, SMA, dan SMK yang memenuhi standar nasional pendidikan menjadi satuan dan/atau program pendidikan berbasis keunggulan lokal.<sup>46</sup> Sedangkan ijin pengembangan SD, SMP, SMA, dan SMK yang memenuhi standar nasional pendidikan menjadi satuan dan/atau program yang bertaraf internasional diberikan oleh Menteri.<sup>47</sup> Namun demikian ijin pendirian untuk satuan pendidikan khusus pada jenjang pendidikan dasar dan menengah diberikan oleh Gubernur.<sup>48</sup> Sementara itu ijin pendirian dan pengembangan untuk RA, MI, MTs, MA, MAK dan pendidikan keagamaan dikeluarkan oleh Menteri Agama.<sup>49</sup>

Adapun Syarat-syarat untuk memperoleh izin meliputi isi pendidikan, jumlah dan kualifikasi pendidik dan tenaga kependidikan, sarana dan prasarana pendidikan, pembiayaan pendidikan, sistem evaluasi dan sertifikasi, serta manajemen dan proses pendidikan.<sup>50</sup> Ketentuan ini berlaku pula bagi satuan pendidikan yang didirikan dan diselenggarakan oleh Perwakilan Republik Indonesia di negara lain.<sup>51</sup>

---

<sup>45</sup> Pasal 182 ayat (2) PP No. 66 Tahun 2010.

<sup>46</sup> Pasal 182 ayat (4) PP No. 66 Tahun 2010.

<sup>47</sup> Pasal 182 ayat (3) PP No. 66 Tahun 2010.

<sup>48</sup> Pasal 182 ayat (5) PP No. 66 Tahun 2010.

<sup>49</sup> Pasal 182 ayat (6) dan (7) PP No. 66 Tahun 2010.

<sup>50</sup> Pasal 62 ayat (2) UU 20 Tahun 2003.

<sup>51</sup> Pasal 62 ayat (4) UU 20 Tahun 2003.

Kewenangan memberikan izin pendirian untuk satuan pendidikan nonformal wajib memperoleh izin dari pemerintah kabupaten/kota.<sup>52</sup> Seperti telah disebutkan diatas bahwa Satuan Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) dapat termasuk dalam pendidikan nonformal sehingga pendiriannya harus mendapatkan izin pemerintah kota. Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) adalah suatu upaya pembinaan yang ditujukan kepada anak sejak lahir sampai dengan usia 6 (enam) tahun yang dilakukan dengan pemberian rangsangan pendidikan untuk membantu pertumbuhan dan perkembangan jasmani dan rohani agar anak memiliki kesiapan dalam memasuki pendidikan lebih lanjut.<sup>53</sup> Satuan pendidikan PAUD termasuk Taman Kanak-Kanak, Taman Kanak-Kanak Luar Biasa, Kelompok Bermain, Taman Penitipan Anak dan Satuan PAUD sejenis.<sup>54</sup> PAUD dapat didirikan oleh pemerintah kabupaten/kota; pemerintah desa; orang perseorangan; kelompok orang; atau badan hukum.<sup>55</sup> Persyaratan pendirian PAUD terdiri atas persyaratan administrasi dan persyaratan teknis.<sup>56</sup> Terkait persyaratan administratif, baik PAUD yang berjenis TK/TKLB maupun KB/TPA/SPS mensyaratkan fotokopi identitas pendiri; surat keterangan domisili dari kepala desa/lurah; dan susunan

---

<sup>52</sup>Pasal 185 PP No. 17 Tahun 2010.

<sup>53</sup> Pasal 1 angka 1 Permendikbud No. 84 Tahun 2014.

<sup>54</sup> Pasal 1 angka 3 Permendikbud No. 84 Tahun 2014.

<sup>55</sup> Pasal 2 Permendikbud No. 84 Tahun 2014.

<sup>56</sup> Pasal 4 ayat (1) jo Pasal 5 ayat (1) Permendikbud No. 84 Tahun 2014.

pengurus dan rincian tugas.<sup>57</sup> Persyaratan teknis bagi pendirian TK/TKLB terdiri atas hasil penilaian kelayakan; Rencana Induk Pengembangan; dan Rencana pencapaian standar penyelenggaraan TK/TKLB paling lama 3 tahun.<sup>58</sup> Sementara persyaratan teknis untuk pendirian KB/TPA/SPS hanya terdiri atas hasil penilaian kelayakan dan rencana pencapaian standar penyelenggaraan KB/TPA/SPS paling lama 5 tahun.<sup>59</sup>

## **5. Wajib Belajar**

Dalam Pasal 34 UU Sisdiknas diatur bahwa setiap warga negara yang berusia 6 (enam) tahun dapat mengikuti program wajib belajar. Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya.

Ketentuan lebih lanjut mengenai wajib belajar diatur dalam PP No. 47 Tahun 2008. Dalam Pasal 2 PP tersebut diatur bahwa wajib belajar berfungsi mengupayakan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara Indonesia. Sementara tujuan wajib belajar yaitu memberikan pendidikan minimal bagi warga negara Indonesia untuk dapat mengembangkan potensi dirinya agar dapat hidup

---

<sup>57</sup> Pasal 4 ayat (2) jo Pasal 5 ayat (2) Permendikbud No. 84 Tahun 2014.

<sup>58</sup> Pasal 4 ayat (3) Permendikbud No. 84 Tahun 2014.

<sup>59</sup> Pasal 5 ayat (3) Permendikbud No. 84 Tahun 2014.

mandiri di dalam masyarakat atau melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi.

Kemudian dalam Pasal 3 PP 47/2008 diatur bahwa wajib belajar diselenggarakan pada jalur pendidikan formal, pendidikan nonformal, dan pendidikan informal. Penyelenggaraan wajib belajar pada jalur formal dilaksanakan minimal pada jenjang pendidikan dasar yang meliputi SD, MI, SMP, MTs, dan bentuk lain yang sederajat. Penyelenggaraan wajib belajar pada jalur pendidikan nonformal dilaksanakan melalui program paket A, program paket B, dan bentuk lain yang sederajat. Penyelenggaraan wajib belajar pada jalur pendidikan informal dilaksanakan melalui pendidikan keluarga dan/atau pendidikan lingkungan.

Program wajib belajar diselenggarakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah sesuai kewenangannya, atau masyarakat.<sup>60</sup> Satuan pendidikan dasar penyelenggara program wajib belajar wajib menjamin beberapa hal:

- a. menjaga keberlangsungan pelaksanaan program wajib belajar yang bermutu dan memenuhi Standar Nasional Pendidikan.
- b. menerima peserta didik program wajib belajar dari lingkungan sekitarnya tanpa diskriminasi sesuai daya tampung satuan pendidikan yang bersangkutan.
- c. penerimaan peserta didik pada SD/MI atau yang sederajat tidak mempersyaratkan bahwa calon peserta didik yang bersangkutan telah menyelesaikan pendidikan anak usia dini.

---

<sup>60</sup> Pasal 4 PP 47/2008

Satuan pendidikan dasar penyelenggara program wajib belajar yang melanggar kewajiban tersebut dikenakan sanksi administrasi berupa teguran, penghentian pemberian bantuan hingga penutupan satuan pendidikan yang bersangkutan.<sup>61</sup>

Pengelolaan program wajib belajar pendidikan dasar tingkat kabupaten/kota menjadi tanggung jawab bupati/walikota. Pengelolaan program wajib belajar pada tingkat satuan pendidikan dasar menjadi tanggung jawab pemimpin satuan pendidikan dasar. <sup>62</sup> Pemerintah Daerah melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan program wajib belajar secara berkala, sekurang-kurangnya meliputi: (i) tingkat pencapaian program wajib belajar; (ii) pelaksanaan kurikulum pendidikan dasar; (iii) hasil belajar peserta didik; dan (iv) realisasi anggaran.<sup>63</sup>

Selain melakukan evaluasi, pemerintah daerah perlu menjamin terselenggaranya wajib belajar dengan hal-hal berikut:

- a. penyelenggaraan wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya. WNI yang berusia 6 (enam) tahun dapat mengikuti program wajib belajar apabila daya tampung satuan pendidikan masih memungkinkan. WNI yang berusia di atas 15 (lima belas) tahun dan belum lulus pendidikan dasar dapat menyelesaikan pendidikannya sampai lulus atas biaya pemerintah daerah. WNI usia wajib belajar yang orang tua/walinya tidak mampu membiayai pendidikan berhak memperoleh bantuan biaya pendidikan.<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> Pasal 5 PP 47/2008

<sup>62</sup> Pasal 6 PP 47/2008

<sup>63</sup> Pasal 8 PP 47/2008

<sup>64</sup> Pasal 9 PP 47/2008

- b. menyediakan lahan, sarana, dan prasarana untuk setiap satuan pendidikan pelaksana program wajib belajar.
- c. tersedianya pendidik, tenaga kependidikan, dan biaya operasi untuk setiap satuan pendidikan penyelenggara program wajib belajar.<sup>65</sup>

Di samping memberi jaminan penyelenggaraan, Pemerintah, pemerintah daerah, dewan pendidikan, dan komite sekolah/madrasah juga melakukan pengawasan atas penyelenggaraan program wajib belajar sesuai kewenangan masing-masing. Pemerintah melaksanakan pengawasan terhadap penyelenggaraan program wajib belajar secara nasional. Pemerintah daerah melaksanakan pengawasan penyelenggaraan program wajib belajar pada satuan pendidikan di daerah masing-masing. Pengawasan meliputi pengarahan, bimbingan, dan pemberian sanksi dalam hal pelanggaran perundang-undangan.<sup>66</sup>

## **6. Penerimaan Peserta Didik**

Peserta didik TK, RA, atau bentuk lain yang sederajat berusia 4 (empat) tahun sampai dengan 6 (enam) tahun.<sup>67</sup> Adapun prinsip penerimaan peserta didik pada satuan pendidikan anak usia dini dilakukan secara objektif, transparan, dan akuntabel;<sup>68</sup> yang dilakukan tanpa diskriminasi kecuali bagi satuan pendidikan yang secara khusus dirancang untuk melayani peserta didik dari

---

<sup>65</sup> Pasal 11 PP 47/2008

<sup>66</sup> Pasal 14 – Pasal 15 PP 47/2008

<sup>67</sup> Pasal 63 PP No. 17 Tahun 2010.

<sup>68</sup> Pasal 64 ayat (1) PP No. 17 Tahun 2010.

kelompok gender atau agama tertentu.<sup>69</sup> Keputusan penerimaan calon peserta didik menjadi peserta didik dilakukan secara mandiri oleh rapat dewan guru yang dipimpin oleh kepala satuan pendidikan.<sup>70</sup>

Peserta didik pada SD/MI atau bentuk lain yang sederajat paling rendah berusia 6 (enam) tahun.<sup>71</sup> Pengecualian dapat dilakukan atas dasar rekomendasi tertulis dari psikolog profesional;<sup>72</sup> dalam hal tidak ada psikolog profesional, rekomendasi dapat dilakukan oleh dewan guru satuan pendidikan yang bersangkutan, sampai dengan batas dayaampungnya.<sup>73</sup> SD/MI atau bentuk lain yang sederajat wajib menerima warga negara berusia 7 (tujuh) tahun sampai dengan 12 (dua belas) tahun sebagai peserta didik sampai dengan batas dayaampungnya.<sup>74</sup> Ditegaskan pula bahwa Penerimaan peserta didik kelas 1 (satu) SD/MI atau bentuk lain yang sederajat tidak didasarkan pada hasil tes kemampuan membaca, menulis, dan berhitung, atau bentuk tes lain.<sup>75</sup> Diwajibkan pula bagi SD/MI atau bentuk lain yang sederajat untuk menyediakan akses bagi peserta didik berkelainan.<sup>76</sup> Telah diatur pula secara teknis dalam hal jumlah calon peserta didik

---

<sup>69</sup> Pasal 64 ayat (2) PP No. 17 Tahun 2010.

<sup>70</sup> Pasal 64 ayat (3) PP No. 17 Tahun 2010.

<sup>71</sup> Pasal 69 ayat (1) PP No. 17 Tahun 2010.

<sup>72</sup> Pasal 69 ayat (2) PP No. 17 Tahun 2010.

<sup>73</sup> Pasal 69 ayat (3) PP No. 17 Tahun 2010.

<sup>74</sup> Pasal 69 ayat (4) PP No. 17 Tahun 2010.

<sup>75</sup> Pasal 69 ayat (5) PP No. 17 Tahun 2010.

<sup>76</sup> Pasal 69 ayat (6) PP No. 17 Tahun 2010.

melebihi daya tampung satuan pendidikan, maka pemilihan peserta didik pada SD/MI berdasarkan pada usia calon peserta didik dengan prioritas dari yang paling tua.<sup>77</sup> Jika usia sama maka penentuan peserta didik didasarkan pada jarak tempat tinggal calon peserta didik yang paling dekat dengan satuan pendidikan.<sup>78</sup> Jika usia dan/atau jarak tempat tinggal calon peserta didik dengan satuan pendidikan sama, maka peserta didik yang mendaftar lebih awal diprioritaskan.<sup>79</sup>

Penerimaan Peserta didik pada SMP/MTs atau bentuk lain yang sederajat mensyaratkan calon peserta didik sudah menyelesaikan pendidikannya pada SD, MI, Paket A, atau bentuk lain yang sederajat.<sup>80</sup> Dalam rangka mensukseskan program wajib belajar, maka SMP/MTs atau bentuk lain yang sederajat wajib menerima warga negara berusia 13 (tiga belas) tahun sampai dengan 15 (lima belas) tahun sebagai peserta didik sampai dengan batas daya tampungnya<sup>81</sup> dan wajib menyediakan akses bagi peserta didik berkelainan.<sup>82</sup>

SD/MI dan SMP/MTs yang memiliki jumlah calon peserta didik melebihi daya tampung wajib melaporkan kelebihan calon peserta didik tersebut kepada pemerintah kabupaten/kota yang

---

<sup>77</sup> Pasal 70 ayat (1) PP No. 17 Tahun 2010.

<sup>78</sup> Pasal 70 ayat (2) PP No. 17 Tahun 2010.

<sup>79</sup> Pasal 70 ayat (3) PP No. 17 Tahun 2010.

<sup>80</sup> Pasal 71 ayat (1) PP No. 17 Tahun 2010.

<sup>81</sup> Pasal 71 ayat (2) PP No. 17 Tahun 2010.

<sup>82</sup> Pasal 71 ayat (3) PP No. 17 Tahun 2010.

bersangkutan.<sup>83</sup> Selanjutnya Pemerintah kabupaten/kota wajib menyalurkan kelebihan calon peserta didik kepada satuan pendidikan dasar lain.<sup>84</sup>

Peserta didik jalur nonformal dan informal dapat diterima di SD, MI, atau bentuk lain yang sederajat tidak pada awal kelas 1 (satu) setelah lulus tes kelayakan dan penempatan yang diselenggarakan oleh satuan pendidikan formal yang bersangkutan.<sup>85</sup> Peserta didik jalur nonformal dan informal dapat diterima di SMP, MTs, atau bentuk lain yang sederajat sejak awal kelas 7 (tujuh) setelah lulus ujian kesetaraan Paket A.<sup>86</sup> Peserta didik jalur nonformal dan informal dapat diterima di SMP, MTs, atau bentuk lain yang sederajat tidak pada awal kelas 7 (tujuh) setelah memenuhi persyaratan: lulus ujian kesetaraan Paket A; dan lulus tes kelayakan dan penempatan yang diselenggarakan oleh satuan pendidikan formal yang bersangkutan.<sup>87</sup>

Sedangkan untuk peserta didik pendidikan dasar setara SD di negara lain dapat pindah ke SD, MI, atau bentuk lain yang sederajat di Indonesia setelah memenuhi persyaratan lulus tes kelayakan dan penempatan yang diselenggarakan oleh satuan pendidikan yang bersangkutan.<sup>88</sup> Namun demikian dibuka peluang

---

<sup>83</sup> Pasal 72 ayat (1) PP No. 17 Tahun 2010.

<sup>84</sup> Pasal 71 ayat (2) PP No. 17 Tahun 2010.

<sup>85</sup> Pasal 73 ayat (1) PP No. 17 Tahun 2010.

<sup>86</sup> Pasal 73 ayat (2) PP No. 17 Tahun 2010.

<sup>87</sup> Pasal 73 ayat (3) PP No. 17 Tahun 2010.

<sup>88</sup> Pasal 73 ayat (4) PP No. 17 Tahun 2010.

melakukan tes bakat skolastik untuk seleksi penerimaan peserta didik baru di kelas 7 (tujuh).<sup>89</sup> Sementara itu, peserta didik pendidikan dasar setara SMP di negara lain dapat pindah ke SMP, MTs, atau bentuk lain yang sederajat di Indonesia setelah memenuhi persyaratan: menunjukkan ijazah atau dokumen lain yang membuktikan bahwa yang bersangkutan telah menyelesaikan pendidikan dasar setara SD; dan lulus tes kelayakan dan penempatan yang diselenggarakan oleh satuan pendidikan yang bersangkutan.<sup>90</sup> Selanjutnya juga diatur bahwa peserta didik pendidikan dasar setara SD yang mengikuti sistem dan/atau standar pendidikan negara lain dapat diterima di SMP, MTs, atau bentuk lain yang sederajat pada awal tahun kelas 7 (tujuh) setelah memenuhi persyaratan a. lulus ujian kesetaraan Paket A; atau dapat menunjukkan ijazah atau dokumen lain yang membuktikan bahwa yang bersangkutan telah menyelesaikan pendidikan dasar yang memberikan kompetensi lulusan setara SD.<sup>91</sup>

Pada prinsipnya penerimaan peserta didik pada satuan pendidikan dasar dilakukan secara objektif, transparan, dan akuntabel<sup>92</sup> serta tanpa diskriminasi kecuali bagi satuan pendidikan yang secara khusus dirancang untuk melayani peserta didik dari kelompok gender atau agama tertentu.<sup>93</sup> Keputusan

---

<sup>89</sup> Pasal 74 ayat (5) PP No. 17 Tahun 2010.

<sup>90</sup> Pasal 73 ayat (5) PP No. 17 Tahun 2010.

<sup>91</sup> Pasal 73 ayat (6) PP No. 17 Tahun 2010.

<sup>92</sup> Pasal 75 ayat (1) PP No. 17 Tahun 2010.

<sup>93</sup> Pasal 75 ayat (2) PP No. 17 Tahun 2010.

penerimaan calon peserta didik menjadi peserta didik dilakukan secara mandiri oleh rapat dewan guru yang dipimpin oleh kepala satuan pendidikan.<sup>94</sup> Seleksi penerimaan peserta didik baru di kelas 7 (tujuh) pada satuan pendidikan dasar setingkat SMP didasarkan pada hasil ujian akhir sekolah berstandar nasional, kecuali bagi peserta didik yang mengikuti standar pendidikan negara lain.<sup>95</sup>

## **7. Kurikulum**

Kurikulum adalah seperangkat rencana dan pengaturan mengenai tujuan, isi, dan bahan pelajaran serta cara yang digunakan sebagai pedoman penyelenggaraan kegiatan pembelajaran untuk mencapai tujuan pendidikan tertentu.<sup>96</sup> Perlu diperhatikan bahwa pengembangan kurikulum mengacu pada standar nasional pendidikan yang telah ditetapkan sebelumnya untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional.<sup>97</sup> Adapun pengembangan kurikulum dilakukan berlandaskan prinsip diversifikasi sesuai dengan satuan pendidikan, potensi daerah, dan peserta didik.<sup>98</sup> Sementara itu perlu diingat bahwa kurikulum harus disusun sesuai dengan jenjang pendidikan dalam kerangka

---

<sup>94</sup> Pasal 74 ayat 1) PP No. 17 Tahun 2010.

<sup>95</sup> Pasal 74 ayat (3) PP No. 17 Tahun 2010.

<sup>96</sup> Pasal 1 angka 19 UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas) jo Pasal 1 angka 16 PP No. 13 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan.

<sup>97</sup> Lihat Pasal 35 ayat (2) jo Pasal 36 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2003.

<sup>98</sup> Pasal 36 ayat (2) UU No. 20 Tahun 2003.

Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>99</sup> Dengan demikian jelas bahwa prinsip diversifikasi dalam kurikulum harus tetap dalam koridor NKRI. Hal-hal yang perlu diperhatikan dalam penyusunan kurikulum yaitu:

- a. peningkatan iman dan takwa;
- b. peningkatan akhlak mulia;
- c. peningkatan potensi, kecerdasan, dan minat peserta didik;
- d. keragaman potensi daerah dan lingkungan;
- e. tuntutan pembangunan daerah dan nasional;
- f. tuntutan dunia kerja;
- g. perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni;
- h. agama;
- i. dinamika perkembangan global; dan
- j. persatuan nasional dan nilai-nilai kebangsaan.<sup>100</sup>

Dapat dilihat pada huruf d di atas, bahwa keragaman potensi daerah dan lingkungan menjadi salah satu faktor yang harus diperhatikan dalam penyusunan kurikulum. Hal ini memberikan peluang bagi daerah untuk membuat kurikulum yang disesuaikan dengan kondisi daerah masing-masing.

Selanjutnya diatur pula bahwa kurikulum pendidikan dasar dan menengah wajib memuat:

- a. pendidikan agama;

---

<sup>99</sup> Pasal 36 ayat (3) UU No. 20 Tahun 2003.

<sup>100</sup> Pasal 36 ayat (3) UU No. 20 Tahun 2003.

- b. pendidikan kewarganegaraan;
- c. bahasa;
- d. matematika;
- e. ilmu pengetahuan alam;
- f. ilmu pengetahuan sosial;
- g. seni dan budaya;
- h. pendidikan jasmani dan olahraga;
- i. keterampilan/kejuruan; dan
- j. muatan lokal.<sup>101</sup>

Dalam rangka keseragaman standar pendidikan, maka kerangka dasar dan struktur kurikulum pendidikan dasar dan menengah ditetapkan oleh Pemerintah.<sup>102</sup> Selanjutnya, diberikan keleluasaan untuk mengembangkan kerangka dasar dan struktur kurikulum tersebut. Diatur bahwa kurikulum pendidikan dasar dan menengah dikembangkan sesuai dengan relevansinya oleh setiap kelompok atau satuan pendidikan dan komite sekolah/madrasah di bawah koordinasi dan supervisi dinas pendidikan atau kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota untuk pendidikan dasar dan Propinsi untuk pendidikan menengah.<sup>103</sup>

Kerangka Dasar Kurikulum adalah tatanan konseptual Kurikulum yang dikembangkan berdasarkan Standar Nasional

---

<sup>101</sup> Pasal 37 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2003.

<sup>102</sup> Pasal 38 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2003.

<sup>103</sup> Pasal 38 ayat (2) UU No. 20 Tahun 2003.

Pendidikan.<sup>104</sup> Kerangka Dasar Kurikulum berisi landasan filosofis, sosiologis, psikopedagogis, dan yuridis sesuai dengan Standar Nasional Pendidikan.<sup>105</sup> Kerangka Dasar Kurikulum sebagaimana tersebut digunakan sebagai:

- a. acuan dalam Pengembangan Struktur Kurikulum pada tingkat nasional;
- b. acuan dalam Pengembangan muatan lokal pada tingkat daerah; dan
- c. pedoman dalam Pengembangan Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan.<sup>106</sup>

Adapun Struktur Kurikulum merupakan pengorganisasian Kompetensi Inti, Kompetensi Dasar, muatan Pembelajaran, mata pelajaran, dan beban belajar pada setiap satuan pendidikan dan program pendidikan.<sup>107</sup> Selain itu juga dikatakan bahwa struktur kurikulum merupakan pengorganisasian mata pelajaran untuk setiap satuan pendidikan dan/atau program pendidikan.<sup>108</sup> Adapun yang dimaksud dengan kompetensi inti adalah tingkat kemampuan untuk mencapai Standar Kompetensi Lulusan yang harus dimiliki seorang Peserta Didik pada setiap tingkat kelas atau program yang menjadi landasan pengembangan Kompetensi Dasar.<sup>109</sup> Sedangkan kompetensi dasar merupakan tingkat kemampuan dalam konteks

---

<sup>104</sup> Pasal 1 angka 17 PP No. 13 Tahun 2015.

<sup>105</sup> Pasal 77A ayat (1) PP No. 32 Tahun 2013.

<sup>106</sup> Pasal 77A ayat (2) PP No. 32 Tahun 2013.

<sup>107</sup> Pasal 77B ayat (1) PP No. 13 Tahun 2015.

<sup>108</sup> Pasal 77B ayat (4) PP No. 13 Tahun 2015.

<sup>109</sup> Pasal 77B ayat (2) PP No. 13 Tahun 2015.

muatan Pembelajaran, pengalaman belajar, atau mata pelajaran yang mengacu pada kompetensi inti.<sup>110</sup>

Isi dari setiap struktur kurikulum di bedakan menurut tingkatannya. Struktur Kurikulum PAUD berisi program pengembangan pribadi anak.<sup>111</sup> Struktur Kurikulum untuk satuan pendidikan dasar berisi muatan umum.<sup>112</sup> Struktur Kurikulum untuk satuan pendidikan menengah terdiri atas: a) muatan umum; b) muatan peminatan akademik; c) muatan peminatan kejuruan; dan d) muatan pilihan lintas minat/pendalaman minat.<sup>113</sup> Muatan umum terdiri atas muatan nasional untuk satuan pendidikan dan muatan lokal untuk satuan pendidikan sesuai dengan potensi dan kearifan lokal.<sup>114</sup> Sedangkan struktur kurikulum nonformal satuan pendidikan dan program pendidikan berisi program pengembangan kecakapan hidup.<sup>115</sup>

Kompetensi Inti merupakan tingkat kemampuan untuk mencapai Standar Kompetensi Lulusan yang harus dimiliki seorang Peserta Didik pada setiap tingkat kelas atau program yang menjadi landasan Pengembangan Kompetensi dasar.<sup>116</sup> Kompetensi Inti mencakup: sikap spiritual, sikap sosial, pengetahuan, dan keterampilan yang berfungsi sebagai pengintegrasikan muatan

---

<sup>110</sup> Pasal 77B ayat (3) PP No. 13 Tahun 2015.

<sup>111</sup> Pasal 77B ayat (5) PP No. 13 Tahun 2015.

<sup>112</sup> Pasal 77B ayat (6) PP No. 13 Tahun 2015.

<sup>113</sup> Pasal 77B ayat (7) PP No. 13 Tahun 2015.

<sup>114</sup> Pasal 77B ayat (9) PP No. 13 Tahun 2015.

<sup>115</sup> Pasal 77B ayat (8) PP No. 13 Tahun 2015.

<sup>116</sup> Pasal 77 C ayat (1) PP No. 32 Tahun 2013.

Pembelajaran, mata pelajaran atau program dalam mencapai Standar Kompetensi Lulusan.<sup>117</sup>

Kompetensi Dasar mencakup sikap spiritual, sikap sosial, pengetahuan, dan keterampilan dalam muatan Pembelajaran, mata pelajaran, atau mata kuliah.<sup>118</sup> Kompetensi Dasar dikembangkan dalam konteks muatan Pembelajaran, pengalaman belajar, mata pelajaran atau mata kuliah sesuai dengan Kompetensi inti.<sup>119</sup> Berdasarkan pengaturan tersebut terlihat bahwa ada kesamaan cakupan antara kompetensi inti dan kompetensi dasar yaitu sikap spiritual, sikap sosial, pengetahuan, dan keterampilan.

Berikut akan dijelaskan masing-masing struktur kurikulum berdasarkan tingkatannya:

1. Struktur Kurikulum Pendidikan Anak Usia Dini

Berisi program pengembangan nilai agama dan moral, fisik-motorik, kognitif, bahasa, sosial emosional, dan seni.<sup>120</sup>

2. Struktur Kurikulum Pendidikan Dasar

Berisi muatan Pembelajaran atau mata pelajaran yang dirancang untuk mengembangkan Kompetensi spiritual keagamaan, sikap personal dan sosial, pengetahuan, dan keterampilan.<sup>121</sup> Struktur Kurikulum pendidikan dasar terdiri atas Struktur Kurikulum SD/MI, SDLB atau bentuk

---

<sup>117</sup> Pasal 77 C ayat (2) PP No. 32 Tahun 2013.

<sup>118</sup> Pasal 77 D ayat (1) PP No. 32 Tahun 2013.

<sup>119</sup> Pasal 77 D ayat (2) PP No. 32 Tahun 2013.

<sup>120</sup> Pasal 77G ayat (1) PP No. 13 Tahun 2015.

<sup>121</sup> Pasal 77 H ayat (1) PP No. 32 Tahun 2013.

lain yang sederajat; dan SMP/MTs, SMPLB atau bentuk lain yang sederajat.<sup>122</sup>

Muatan struktur kurikulum SD/MI, SDLB atau bentuk lain yang sederajat dapat diorganisasikan dalam satu atau lebih mata pelajaran sesuai dengan kebutuhan satuan pendidikan dan program pendidikan;<sup>123</sup> muatan tersebut terdiri atas muatan:

- a. pendidikan agama;
- b. pendidikan kewarganegaraan;
- c. bahasa;
- d. matematika;
- e. ilmu pengetahuan alam;
- f. ilmu pengetahuan sosial;
- g. seni dan budaya;
- h. pendidikan jasmani dan olahraga;
- i. keterampilan/kejuruan; dan
- j. muatan lokal.<sup>124</sup>

Muatan struktur kurikulum SMP/MTs/SMPLB atau bentuk lain yang sederajat dapat diorganisasikan dalam satu atau lebih mata pelajaran sesuai dengan kebutuhan satuan pendidikan dan program pendidikan;<sup>125</sup> muatan tersebut terdiri atas muatan:

- a. pendidikan agama;
- b. pendidikan kewarganegaraan;

---

<sup>122</sup> Pasal 77 H ayat (2) PP No. 32 Tahun 2013.

<sup>123</sup> Pasal 77 I ayat (2) PP No. 32 Tahun 2013.

<sup>124</sup> Pasal 77 I ayat (1) PP No. 32 Tahun 2013.

<sup>125</sup> Pasal 77 J ayat (2) PP No. 32 Tahun 2013.

- c. bahasa;
- d. matematika;
- e. ilmu pengetahuan alam;
- f. ilmu pengetahuan sosial;
- g. seni dan budaya;
- h. pendidikan jasmani dan olahraga;
- i. keterampilan/kejuruan; dan
- j. muatan lokal.<sup>126</sup>

### 3. Struktur Kurikulum Pendidikan Non Formal

Struktur Kurikulum pendidikan nonformal berisi program pengembangan kecakapan hidup yang mencakup keterampilan fungsional, sikap dan kepribadian profesional, dan jiwa wirausaha mandiri, serta Kompetensi dalam bidang tertentu.<sup>127</sup> Struktur Kurikulum pendidikan nonformal terdiri atas struktur kurikulum satuan pendidikan nonformal dan program pendidikan nonformal.<sup>128</sup>

Masing-masing tingkat satuan pendidikan dapat menyusun dan mengembangkan kurikulum tingkat satuan pendidikan sebagai kurikulum operasional<sup>129</sup> yang ditetapkan oleh kepala satuan pendidikan.<sup>130</sup> Pengembangan Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan jenjang pendidikan dasar dan menengah mengacu pada

---

<sup>126</sup> Pasal 77 J ayat (1) PP No. 32 Tahun 2013.

<sup>127</sup> Pasal 77 L ayat (1) PP No. 32 Tahun 2013.

<sup>128</sup> Pasal 77 L ayat (2) PP No. 32 Tahun 2013.

<sup>129</sup> Pasal 77 M ayat (1) PP No. 32 Tahun 2013.

<sup>130</sup> Pasal 77 M ayat (3) PP No. 32 Tahun 2013.

Standar Nasional Pendidikan, Kerangka Dasar dan Struktur Kurikulum, dan pedoman implementasi Kurikulum.<sup>131</sup>

Muatan lokal untuk setiap satuan pendidikan berisi muatan dan proses Pembelajaran tentang potensi dan keunikan lokal<sup>132</sup> yang dikembangkan dan dilaksanakan pada setiap satuan pendidikan.<sup>133</sup>

Seluruh kurikulum tersebut wajib didokumentasikan dalam Dokumen Kurikulum. Dokumen Kurikulum merupakan perangkat operasional untuk memfasilitasi Pengembangan, pelaksanaan, dan penilaian Kurikulum,<sup>134</sup> yang terdiri atas:

- a. dokumen Kurikulum setiap satuan pendidikan atau program pendidikan;
- b. dokumen Kurikulum setiap mata pelajaran;
- c. pedoman implementasi Kurikulum;
- d. Buku Teks Pelajaran;
- e. Buku Panduan Guru; dan
- f. dokumen Kurikulum lainnya.<sup>135</sup>

Aspek berikutnya yang penting adalah mengenai Pengelolaan Kurikulum. Pengelolaan Kurikulum merupakan pengaturan kewenangan Pemerintah, pemerintah daerah, dan satuan pendidikan dalam perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi

---

<sup>131</sup> Pasal 77 M ayat (2) PP No. 32 Tahun 2013.

<sup>132</sup> Pasal 77 N ayat (1) PP No. 32 Tahun 2013.

<sup>133</sup> Pasal 77 N ayat (2) PP No. 32 Tahun 2013.

<sup>134</sup> Pasal 77 O ayat (1) PP No. 32 Tahun 2013.

<sup>135</sup> Pasal 77 O ayat (2) PP No. 32 Tahun 2013.

kurikulum.<sup>136</sup> Dalam melaksanakan pengelolaan Kurikulum Pemerintah berwenang menyiapkan, menyusun, dan mengevaluasi:

- a. dokumen Kurikulum setiap satuan pendidikan atau program pendidikan;
- b. dokumen Kurikulum setiap mata pelajaran;
- c. pedoman implementasi Kurikulum;
- d. Buku Teks Pelajaran; dan
- e. Buku Panduan Guru.<sup>137</sup>

Terkait dengan kewenangan pemerintah daerah, diatur bahwa Pemerintah daerah kabupaten/kota melakukan koordinasi dan supervisi pengelolaan muatan lokal pada pendidikan dasar;<sup>138</sup>

yang meliputi penyiapan, penyusunan, dan evaluasi:

- a. dokumen muatan lokal;
- b. Buku Teks Pelajaran; dan
- c. Buku Panduan Guru.<sup>139</sup>

Sebagai catatan, dalam hal seluruh kabupaten/kota pada 1 (satu) provinsi sepakat menetapkan 1 (satu) muatan lokal yang sama, koordinasi dan supervisi pengelolaan Kurikulum pada pendidikan dasar dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi.<sup>140</sup>

Selanjutnya, Satuan pendidikan berkewenangan mengelola muatan lokal, Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan, dan rencana pelaksanaan Pembelajaran dan pelaksanaan Pembelajaran<sup>141</sup> yang

---

<sup>136</sup> Pasal 77 P ayat (1) PP No. 32 Tahun 2013.

<sup>137</sup> Pasal 77 P ayat (2) PP No. 32 Tahun 2013.

<sup>138</sup> Pasal 77 P ayat (4) PP No. 32 Tahun 2013.

<sup>139</sup> Pasal 77 P ayat (5) PP No. 32 Tahun 2013.

<sup>140</sup> Pasal 77 P ayat (6) PP No. 32 Tahun 2013.

<sup>141</sup> Pasal 77 P ayat (7) PP No. 32 Tahun 2013.

disusun sesuai dengan potensi, minat, bakat, dan kemampuan Peserta Didik dalam lingkungan belajar.<sup>142</sup>

Bagian terakhir yang tidak kalah penting adalah evaluasi kurikulum yang dilakukan demi penyempurnaan kurikulum.<sup>143</sup> Evaluasi Kurikulum merupakan upaya mengumpulkan dan mengolah informasi dalam rangka meningkatkan efektifitas pelaksanaan Kurikulum pada tingkat nasional, daerah, dan satuan pendidikan<sup>144</sup> yang dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, satuan pendidikan, dan/atau masyarakat.<sup>145</sup> Evaluasi muatan lokal dilakukan oleh pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya masing-masing.<sup>146</sup> Selain pemerintah, evaluasi muatan nasional, muatan lokal, dan Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan dapat dilakukan oleh masyarakat.<sup>147</sup>

## **8. Tenaga Pendidik dan Tenaga Kependidikan**

Pendidik adalah tenaga kependidikan yang berkualifikasi sebagai guru, dosen, konselor, pamong belajar, widyaiswara, tutor, instruktur, fasilitator, dan sebutan lain yang sesuai dengan kekhususannya, serta berpartisipasi dalam menyelenggarakan pendidikan.<sup>148</sup> Pendidik merupakan tenaga profesional yang bertugas merencanakan dan melaksanakan proses pembelajaran,

---

<sup>142</sup> Pasal 77 P ayat (8) PP No. 32 Tahun 2013.

<sup>143</sup> Pasal 77 Q ayat (7) PP No. 32 Tahun 2013.

<sup>144</sup> Pasal 77 Q ayat (1) PP No. 32 Tahun 2013.

<sup>145</sup> Pasal 77 Q ayat (2) PP No. 32 Tahun 2013.

<sup>146</sup> Pasal 77 Q ayat (4) PP No. 32 Tahun 2013.

<sup>147</sup> Pasal 77 Q ayat (6) PP No. 32 Tahun 2013.

<sup>148</sup> Pasal 1 angka 6 UU No. 20 Tahun 2003.

menilai hasil pembelajaran, melakukan pembimbingan dan pelatihan, serta melakukan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat, terutama bagi pendidik pada perguruan tinggi.<sup>149</sup> Sedangkan Tenaga kependidikan adalah anggota masyarakat yang mengabdikan diri dan diangkat untuk menunjang penyelenggaraan pendidikan.<sup>150</sup> Tenaga kependidikan bertugas melaksanakan administrasi, pengelolaan, pengembangan, pengawasan, dan pelayanan teknis untuk menunjang proses pendidikan pada satuan pendidikan.<sup>151</sup>

Pendidik dan tenaga kependidikan berhak memperoleh:

- a. penghasilan dan jaminan kesejahteraan sosial yang pantas dan memadai;
- b. penghargaan sesuai dengan tugas dan prestasi kerja;
- c. pembinaan karier sesuai dengan tuntutan pengembangan kualitas;
- d. perlindungan hukum dalam melaksanakan tugas dan hak atas hasil kekayaan intelektual; dan
- e. kesempatan untuk menggunakan sarana, prasarana, dan fasilitas pendidikan untuk menunjang kelancaran pelaksanaan tugas.<sup>152</sup>

Pendidik dan tenaga kependidikan berkewajiban:

- a. menciptakan suasana pendidikan yang bermakna, menyenangkan, kreatif, dinamis, dan dialogis;
- b. mempunyai komitmen secara profesional untuk meningkatkan mutu pendidikan; dan

---

<sup>149</sup> Pasal 39 ayat (2) UU No. 20 Tahun 2003.

<sup>150</sup> Pasal 1 angka 5 UU No. 20 Tahun 2003.

<sup>151</sup> Pasal 39 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2003.

<sup>152</sup> Pasal 40 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2003.

- c. memberi teladan dan menjaga nama baik lembaga, profesi, dan kedudukan sesuai dengan kepercayaan yang diberikan kepadanya.<sup>153</sup>

Pendidik dan tenaga kependidikan dapat bekerja secara lintas daerah. Pengangkatan, penempatan, dan penyebaran pendidik dan tenaga kependidikan diatur oleh lembaga yang mengangkatnya berdasarkan kebutuhan satuan pendidikan formal. Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib memfasilitasi satuan pendidikan dengan pendidik dan tenaga kependidikan yang diperlukan untuk menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu.

Pendidik harus memiliki kualifikasi minimum dan sertifikasi sesuai dengan jenjang kewenangan mengajar, sehat jasmani dan rohani, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional. Pendidik untuk pendidikan formal pada jenjang pendidikan usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi dihasilkan oleh perguruan tinggi yang terakreditasi.

Promosi dan penghargaan bagi pendidik dan tenaga kependidikan dilakukan berdasarkan latar belakang pendidikan, pengalaman, kemampuan, dan prestasi kerja dalam bidang pendidikan. Sertifikasi pendidik diselenggarakan oleh perguruan tinggi yang memiliki program pengadaan tenaga kependidikan yang terakreditasi.

---

<sup>153</sup> Pasal 40 ayat (2) UU No. 20 Tahun 2003.

Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib membina dan mengembangkan tenaga kependidikan pada satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Penyelenggara pendidikan oleh masyarakat berkewajiban membina dan mengembangkan tenaga kependidikan pada satuan pendidikan yang diselenggarakannya. Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib membantu pembinaan dan pengembangan tenaga kependidikan pada satuan pendidikan formal yang diselenggarakan oleh masyarakat.

Tenaga Pendidik dapat ditugaskan sebagai Kepala Sekolah. Uraian pada bagian ini berkenaan dengan beberapa hal. Pertama, persyaratan penugasan sebagai kepala sekolah/madrasah; Kedua, tahapan rekrutmen kepala sekolah/madrasah; Ketiga, proses pengangkatan kepala sekolah/madrasah; Keempat, penilaian kinerja kepala sekolah/madrasah; dan Kelima, pemberhentian kepala sekolah/madrasah.

Pengaturan tentang penugasan guru sebagai kepala sekolah/madrasah diatur dalam Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 28 Tahun 2010. Dalam Pasal 1 Permendiknas tersebut dinyatakan tentang definisi kepala sekolah/madrasah yaitu guru yang diberi tugas tambahan untuk memimpin taman kanak-kanak/raudhotul athfal (TK/RA), taman kanak-kanak luar biasa (TKLB), sekolah dasar/madrasah ibtidaiyah (SD/MI), sekolah dasar luar biasa (SDLB), sekolah menengah pertama/madrasah

tsanawiyah (SMP/MTs), sekolah menengah pertama luar biasa (SMPLB), sekolah menengah atas/madrasah aliyah (SMA/MA), sekolah menengah kejuruan/madrasah aliyah kejuruan (SMK/MAK), atau sekolah menengah atas luar biasa (SMALB) yang bukan sekolah bertaraf internasional (SBI) atau yang tidak dikembangkan menjadi sekolah bertaraf internasional (SBI).

Kemudian dalam Pasal 2 diatur persyaratan bagi Guru agar dapat diberi tugas tambahan sebagai kepala sekolah/madrasah yaitu memenuhi persyaratan umum dan persyaratan khusus.

Persyaratan umum meliputi :

- a. beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. memiliki kualifikasi akademik paling rendah sarjana (S1) atau diploma empat (D-IV) kependidikan atau nonkependidikan perguruan tinggi yang terakreditasi;
- c. berusia setinggi-tingginya 56 (lima puluh enam) tahun pada waktu pengangkatan pertama sebagai kepala sekolah/madrasah;
- d. sehat jasmani dan rohani berdasarkan surat keterangan dari dokter Pemerintah;
- e. tidak pernah dikenakan hukuman disiplin sedang dan/atau berat sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
- f. memiliki sertifikat pendidik;
- g. pengalaman mengajar sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun menurut jenis dan jenjang sekolah/madrasah masing-masing, kecuali di taman kanak-kanak/raudhatul athfal/taman kanak-kanak luar biasa (TK/RA/TKLB) memiliki pengalaman mengajar sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun di TK/RA/TKLB;
- h. memiliki golongan ruang serendah-rendahnya III/c bagi guru pegawai negeri sipil (PNS) dan bagi guru bukan PNS disetarakan dengan kepangkatan yang dikeluarkan oleh yayasan atau lembaga yang berwenang dibuktikan dengan SK inpassing;

- i. memperoleh nilai amat baik untuk unsur kesetiaan dan nilai baik untuk unsur penilaian lainnya sebagai guru dalam daftar penilaian prestasi pegawai (DP3) bagi PNS atau penilaian yang sejenis DP3 bagi bukan PNS dalam 2 (dua) tahun terakhir; dan
- j. memperoleh nilai baik untuk penilaian kinerja sebagai guru dalam 2 (dua) tahun terakhir. (3) Persyaratan khusus guru yang diberi tugas tambahan sebagai kepala sekolah/madrasah meliputi:
  - 1) berstatus sebagai guru pada jenis atau jenjang sekolah/madrasah yang sesuai dengan sekolah/madrasah tempat yang bersangkutan akan diberi tugas tambahan sebagai kepala sekolah/madrasah;
  - 2) memiliki sertifikat kepala sekolah/madrasah pada jenis dan jenjang yang sesuai dengan pengalamannya sebagai pendidik yang diterbitkan oleh lembaga yang ditunjuk dan ditetapkan Direktur Jenderal.

Khusus bagi guru yang diberi tugas tambahan sebagai kepala sekolah/madrasah Indonesia luar negeri, selain memenuhi syarat di atas juga harus memenuhi persyaratan khusus tambahan sebagai berikut:

- a. memiliki pengalaman sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun sebagai kepala sekolah/madrasah;
- b. mampu berkomunikasi dalam bahasa Inggris dan atau bahasa negara dimana yang bersangkutan bertugas;
- c. mempunyai wawasan luas tentang seni dan budaya Indonesia sehingga dapat mengenalkan dan mengangkat citra Indonesia di tengah-tengah pergaulan internasional.

Selanjutnya dalam Pasal 3 dinyatakan bahwa penyiapan calon kepala sekolah/madrasah meliputi rekrutmen serta pendidikan dan pelatihan calon kepala sekolah/madrasah. Pendidikan dan pelatihan calon kepala sekolah/madrasah adalah

suatu tahapan dalam proses penyiapan calon kepala sekolah/madrasah melalui pemberian pengalaman pembelajaran teoretik maupun praktik tentang kompetensi kepala sekolah/madrasah yang diakhiri dengan penilaian sesuai standar nasional. Penyiapan calon kepala sekolah/madrasah dilakukan oleh SKPD terkait yang menangani urusan pendidikan di wilayah propinsi/kabupaten/kota dan kantor wilayah kementerian agama/kantor kementerian agama kabupaten/kota berdasarkan proyeksi kebutuhan 2 (dua) tahun yang akan datang.

Adapun tahapan penyiapan calon kepala sekolah/madrasah (Pasal 4 – Pasal 7) sebagai berikut:

1. Calon kepala sekolah/madrasah direkrut dari guru yang telah memenuhi persyaratan umum.
2. Calon kepala sekolah/madrasah direkrut melalui pengusulan oleh kepala sekolah/madrasah dan/atau pengawas yang bersangkutan kepada dinas propinsi/kabupaten/kota dan kantor wilayah kementerian agama/kantor kementerian agama kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya.
3. Dinas propinsi/kabupaten/kota dan kantor wilayah kementerian agama/kantor kementerian agama kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya melakukan seleksi administratif dan akademik melalui penilaian kelengkapan dokumen yang dikeluarkan oleh pihak yang berwenang sebagai bukti bahwa calon kepala sekolah/madrasah bersangkutan telah memenuhi persyaratan umum. Seleksi akademik dilakukan melalui penilaian potensi kepemimpinan dan penguasaan awal terhadap kompetensi kepala sekolah/madrasah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
4. Guru yang telah lulus seleksi calon kepala sekolah/madrasah harus mengikuti program pendidikan dan pelatihan di lembaga terakreditasi. Pendidikan dan pelatihan calon kepala sekolah/madrasah adalah kegiatan pemberian pengalaman

pembelajaran teoretik maupun praktik yang bertujuan untuk menumbuhkembangkan pengetahuan, sikap dan keterampilan pada dimensi-dimensi kompetensi kepribadian, manajerial, kewirausahaan, supervisi, dan sosial.

5. Pendidikan dan pelatihan diakhiri dengan penilaian untuk mengetahui pencapaian kompetensi calon kepala sekolah/madrasah. Calon yang dinyatakan lulus penilaian diberi sertifikat kepala sekolah/madrasah oleh lembaga penyelenggara dan dicatat dalam *database* nasional dan diberi nomor unik oleh menteri atau lembaga yang ditunjuk

Calon kepala sekolah/madrasah yang telah melewati prosedur dan tahapan tersebut dilakukan pengangkatan. Pengangkatan kepala sekolah/madrasah dilakukan melalui penilaian akseptabilitas oleh tim pertimbangan pengangkatan kepala sekolah/madrasah. Penilaian akseptabilitas adalah penilaian calon kepala sekolah/madrasah yang bertujuan untuk menilai ketepatan calon dengan sekolah/madrasah dimana yang bersangkutan akan diangkat dan ditempatkan. Tim pertimbangan ditetapkan oleh Pemerintah Daerah atau penyelenggara sekolah/madrasah yang dilaksanakan oleh masyarakat sesuai dengan kewenangannya. Tim pertimbangan melibatkan unsur pengawas sekolah/madrasah dan dewan pendidikan. Berdasarkan rekomendasi tim pertimbangan, Pemerintah Daerah atau penyelenggara sekolah/madrasah mengangkat guru menjadi kepala sekolah/madrasah sebagai tugas tambahan. Guru yang diberi tugas tambahan sebagai kepala sekolah/madrasah mendapatkan tunjangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Pasal 9).

Masa tugas bagi Kepala sekolah/madrasah diberi 1 (satu) kali masa tugas selama 4 (empat) tahun. Masa tugas tersebut dapat diperpanjang untuk 1 (satu) kali masa tugas apabila memiliki prestasi kerja minimal baik berdasarkan penilaian kinerja. Guru yang melaksanakan tugas tambahan sebagai kepala sekolah/madrasah 2 (dua) kali masa tugas berturut-turut, dapat ditugaskan kembali menjadi kepala sekolah/madrasah di sekolah/madrasah lain yang memiliki nilai akreditasi lebih rendah dari sekolah/madrasah sebelumnya, apabila :

- a. telah melewati tenggang waktu sekurang-kurangnya 1 (satu) kali masa tugas; atau
- b. memiliki prestasi yang istimewa, yaitu memiliki nilai kinerja amat baik dan berprestasi di tingkat kabupaten/kota/provinsi/nasional.

Dalam Pasal 12 diatur bahwa terhadap kepala sekolah/madrasah dilakukan penilaian kinerja secara berkala setiap tahun dan secara kumulatif setiap 4 (empat) tahun. Penilaian kinerja tahunan dilaksanakan oleh pengawas sekolah/madrasah. Sedangkan penilaian kinerja 4 (empat) tahunan dilaksanakan oleh atasan langsung dengan mempertimbangkan penilaian kinerja oleh tim penilai yang terdiri dari pengawas sekolah/madrasah, pendidik, tenaga kependidikan, dan komite sekolah dimana yang bersangkutan bertugas. Penilaian kinerja meliputi:

- a. usaha pengembangan sekolah/madrasah yang dilakukan selama menjabat kepala sekolah/madrasah;

- b. peningkatan kualitas sekolah/madrasah berdasarkan 8 (delapan) standar nasional pendidikan selama dibawah kepemimpinan yang bersangkutan; dan
- c. usaha pengembangan profesionalisme sebagai kepala sekolah/madrasah;

Hasil penilaian kinerja dikategorikan dalam tingkatan amat baik, baik, cukup, sedang atau kurang.

Selanjutnya terhadap Kepala sekolah/madrasah dapat dimutasikan setelah melaksanakan masa tugas dalam 1 (satu) sekolah/madrasah sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun (Pasal 13).

Kemudian dalam Pasal 14 diatur tentang Kepala sekolah/madrasah dapat diberhentikan dari penugasan karena:

- a. permohonan sendiri;
- b. masa penugasan berakhir;
- c. telah mencapai batas usia pensiun jabatan fungsional guru;
- d. diangkat pada jabatan lain;
- e. dikenakan hukuman disiplin sedang dan/atau berat;
- f. dinilai berkinerja kurang dalam melaksanakan tugas;
- g. berhalangan tetap;
- h. tugas belajar sekurang-kurangnya selama 6 (enam) bulan; dan/atau
- i. meninggal dunia.

Pemberhentian kepala sekolah/madrasah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya. Dalam Pasal 15 dinyatakan bahwa Pemerintah Daerah atau pejabat yang ditunjuk sesuai dengan kewenangannya berdasarkan penilaian kinerja dan masukan dari tim pertimbangan pengangkatan kepala sekolah/madrasah menetapkan keputusan perpanjangan masa penugasan kepala sekolah/madrasah.

## **9. Sarana Prasarana**

Setiap satuan pendidikan formal dan nonformal menyediakan sarana dan prasarana yang memenuhi keperluan pendidikan sesuai dengan pertumbuhan dan perkembangan potensi fisik, kecerdasan intelektual, sosial, emosional, dan kejiwaan peserta didik.<sup>154</sup>

Standar Sarana dan Prasarana adalah kriteria mengenai ruang belajar, tempat berolahraga, tempat beribadah, perpustakaan, laboratorium, bengkel kerja, tempat bermain, tempat berkreasi dan berekreasi serta sumber belajar lain, yang diperlukan untuk menunjang proses pembelajaran, termasuk penggunaan teknologi informasi dan komunikasi.<sup>155</sup> Standar sarana dan prasarana untuk sekolah dasar/madrasah ibtidaiyah (SD/MI), sekolah menengah pertama/madrasah tsanawiyah (SMP/MTs), dan sekolah menengah atas/madrasah aliyah (SMA/MA) mencakup kriteria minimum sarana dan kriteria minimum prasarana.<sup>156</sup>

## **10. Pengelolaan/Penjaminan Mutu**

Dalam rangka penjaminan dan pengendalian mutu pendidikan sesuai dengan Standar Nasional Pendidikan dilakukan evaluasi, akreditasi, dan sertifikasi.<sup>157</sup> Dalam rangka menjamin

---

<sup>154</sup> Pasal 45 UU No. 20 Tahun 2003.

<sup>155</sup> Pasal 1 angka 9 PP No. 13 Tahun 2015.

<sup>156</sup> Pasal 1 ayat (1) Permendiknas tentang Standar Sarana dan Prasarana untuk sekolah dasar/madrasah ibtidaiyah (SD/MI), sekolah menengah pertama/madrasah tsanawiyah (SMP/MTs), dan sekolah menengah atas/madrasah aliyah (SMA/MA).

<sup>157</sup> Pasal 2 ayat (2) PP No. 15 Tahun 2013.

mutu pendidikan, maka diadakan evaluasi, akreditasi, dan sertifikasi. Perihal Evaluasi, Akreditasi, dan Sertifikasi diatur dalam Pasal 57 – Pasal 61 UU Sisdiknas. Evaluasi dilakukan dalam rangka pengendalian mutu pendidikan secara nasional sebagai bentuk akuntabilitas penyelenggara pendidikan kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Evaluasi dilakukan terhadap peserta didik, lembaga, dan program pendidikan pada jalur formal dan nonformal untuk semua jenjang, satuan, dan jenis pendidikan.

Evaluasi hasil belajar peserta didik dilakukan oleh pendidik untuk memantau proses, kemajuan, dan perbaikan hasil belajar peserta didik secara berkesinambungan. Evaluasi peserta didik, satuan pendidikan, dan program pendidikan dilakukan oleh lembaga mandiri secara berkala, menyeluruh, transparan, dan sistemik untuk menilai pencapaian standar nasional pendidikan.

Pemerintah Daerah melakukan evaluasi terhadap pengelola, satuan, jalur, jenjang, dan jenis pendidikan. Masyarakat dan/atau organisasi profesi dapat membentuk lembaga yang mandiri untuk melakukan evaluasi. Ketentuan mengenai evaluasi lebih lanjut dengan PP No. 19 Tahun 2005. Dalam Pasal 78 - 83 PP tersebut diatur tentang lingkup evaluasi pendidikan meliputi:

- a. evaluasi kinerja pendidikan yang dilakukan oleh satuan pendidikan sebagai bentuk akuntabilitas penyelenggaraan pendidikan kepada pihak-pihak yang berkepentingan; Evaluasi dilakukan pada setiap akhir semester yang sekurang-kurangnya meliputi: (i) tingkat kehadiran peserta didik, pendidik, dan tenaga kependidikan; (ii) pelaksanaan

- kurikulum tingkat satuan pendidikan dan kegiatan ekstrakurikuler; (iii) hasil belajar peserta didik; dan (iv) realisasi anggaran;
- b. evaluasi kinerja pendidikan oleh Pemerintah; Evaluasi dilakukan oleh Menteri terhadap pengelola, satuan, jalur, jenjang, dan jenis pendidikan pada jenjang pendidikan tinggi secara berkala.
  - c. evaluasi kinerja pendidikan oleh Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota; Evaluasi dilakukan terhadap pengelola, satuan, jalur, jenjang, dan jenis pendidikan, pada pendidikan dasar dan menengah, serta pendidikan nonformal termasuk pendidikan anak usia dini, secara berkala;
  - d. evaluasi oleh lembaga evaluasi mandiri yang dibentuk masyarakat atau organisasi profesi untuk menilai pencapaian Standar Nasional Pendidikan.

Kemudian dalam Pasal 84 dinyatakan bahwa evaluasi yang dilakukan oleh lembaga evaluasi mandiri yang dibentuk masyarakat yang dilaksanakan secara berkala, menyeluruh, transparan, dan sistemik. Evaluasi ini ditujukan untuk menentukan pencapaian standar nasional pendidikan oleh peserta didik, program, dan/atau satuan pendidikan. Evaluasi dilakukan secara mandiri, independen, obyektif, dan profesional. Metode dan hasil evaluasi yang dilakukan oleh lembaga evaluasi mandiri diumumkan kepada publik dan dilaporkan ke BSNP.

Selanjutnya, Akreditasi dilakukan untuk menentukan kelayakan program dan satuan pendidikan pada jalur pendidikan formal dan nonformal pada setiap jenjang dan jenis pendidikan. Akreditasi terhadap program dan satuan pendidikan dilakukan oleh Pemerintah Pusat dan/atau lembaga mandiri yang berwenang

sebagai bentuk akuntabilitas publik. Akreditasi dilakukan atas dasar kriteria yang bersifat terbuka.

Ketentuan mengenai akreditasi diatur lebih lanjut dalam Pasal 86 – Pasal 88 dengan PP No. 19 Tahun 2005. Dalam Pasal 86 PP tersebut dinyatakan bahwa Pemerintah Pusat atau lembaga mandiri dapat melakukan akreditasi pada setiap jenjang dan satuan pendidikan untuk menentukan kelayakan program dan/atau satuan pendidikan. Akreditasi yang dilakukan Pemerintah dilaksanakan oleh: BAN-S/M terhadap program dan/atau satuan pendidikan jalur formal pada jenjang pendidikan dasar dan menengah serta BAN-PNF terhadap program dan/atau satuan pendidikan jalur nonformal. Dalam melaksanakan akreditasi, BAN-S/M dibantu oleh badan akreditasi provinsi yang dibentuk oleh Gubernur. Badan akreditasi berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Menteri, ketika melaksanakan tugas dan fungsinya bersifat mandiri.

Akreditasi yang dilakukan Lembaga mandiri dapat melakukan fungsinya setelah mendapat pengakuan dari Menteri. Untuk memperoleh pengakuan, lembaga mandiri wajib memenuhi persyaratan sekurang-kurangnya: (i) berbadan hukum Indonesia yang bersifat nirlaba; dan (ii) memiliki tenaga ahli yang berpengalaman di bidang evaluasi pendidikan.

Selanjutnya Sertifikat berbentuk ijazah dan sertifikat kompetensi. Ijazah diberikan kepada peserta didik sebagai

pengakuan terhadap prestasi belajar dan/atau penyelesaian suatu jenjang pendidikan setelah lulus ujian yang diselenggarakan oleh satuan pendidikan yang terakreditasi. Sertifikat kompetensi diberikan oleh penyelenggara pendidikan dan lembaga pelatihan kepada peserta didik dan warga masyarakat sebagai pengakuan terhadap kompetensi untuk melakukan pekerjaan tertentu setelah lulus uji kompetensi yang diselenggarakan oleh satuan pendidikan yang terakreditasi atau lembaga sertifikasi. Ketentuan mengenai sertifikasi lebih lanjut dalam Pasal 89 – Pasal 90 PP No. 19 Tahun 2005.

Pencapaian kompetensi akhir peserta didik dinyatakan dalam dokumen ijazah dan/atau sertifikat kompetensi. Ijazah diterbitkan oleh satuan pendidikan dasar dan menengah serta satuan pendidikan tinggi, sebagai tanda bahwa peserta didik yang bersangkutan telah lulus dari satuan pendidikan. Sertifikat kompetensi diterbitkan oleh satuan pendidikan yang terakreditasi atau oleh lembaga sertifikasi mandiri yang dibentuk oleh organisasi profesi yang diakui Pemerintah sebagai tanda bahwa peserta didik yang bersangkutan telah lulus uji kompetensi.

Sertifikat kompetensi sekurang-kurangnya berisi: (i) identitas peserta didik; (ii) pernyataan bahwa peserta didik yang bersangkutan telah lulus uji kompetensi untuk semua mata pelajaran atau mata kuliah keahlian yang dipersyaratkan dengan nilai yang memenuhi syarat sesuai ketentuan yang berlaku; dan (iii)

daftar semua mata pelajaran atau mata kuliah keahlian yang telah ditempuh uji kompetensinya oleh peserta didik, beserta nilai akhirnya.

Peserta didik pendidikan informal dapat memperoleh sertifikat kompetensi yang setara dengan sertifikat kompetensi dari pendidikan formal setelah lulus uji kompetensi yang diselenggarakan oleh satuan pendidikan yang terakreditasi atau oleh lembaga sertifikasi mandiri/ profesi sesuai ketentuan yang berlaku. Peserta didik pendidikan informal dapat memperoleh ijazah yang setara dengan ijazah dari pendidikan dasar dan menengah jalur formal setelah lulus uji kompetensi dan ujian nasional yang diselenggarakan oleh satuan pendidikan yang terakreditasi sesuai ketentuan yang berlaku.

#### **11. Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah**

Masyarakat berperan dalam peningkatan mutu pelayanan pendidikan yang meliputi perencanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan melalui dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah. Dewan pendidikan sebagai lembaga mandiri dibentuk dan berperan dalam peningkatan mutu pelayanan pendidikan dengan memberikan pertimbangan, arahan dan dukungan tenaga, sarana dan prasarana, serta pengawasan pendidikan pada tingkat Nasional, Propinsi, dan Kabupaten/ Kota yang tidak mempunyai hubungan hirarkis. Komite

sekolah/madrasah, sebagai lembaga mandiri, dibentuk dan berperan dalam peningkatan mutu pelayanan dengan memberikan pertimbangan, arahan dan dukungan tenaga, sarana dan prasarana, serta pengawasan pendidikan pada tingkat satuan pendidikan. Ketentuan mengenai pembentukan dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

## **12. Pendanaan (Pembiayaan) Pendidikan**

Dalam Pasal 46 – Pasal 49 UU Sisdiknas dinyatakan bahwa pendanaan pendidikan adalah penyediaan sumber daya keuangan yang diperlukan untuk penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan. Pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat.

Masyarakat yang dimaksud meliputi:

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

Tanggung jawab Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam menyediakan anggaran pendidikan merupakan pelaksanaan amanat Pasal 31 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan

minimal 20% dari APBN pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari APBD.

Ketentuan lebih lanjut mengenai pendanaan pendidikan diatur dalam PP No. 48 Tahun 2008. Berdasarkan PP tersebut, biaya pendidikan meliputi: (a) biaya satuan pendidikan; (b) biaya penyelenggaraan dan/atau pengelolaan pendidikan; dan (c) biaya pribadi peserta didik. Biaya satuan pendidikan terdiri atas: biaya investasi (lahan pendidikan dan selain lahan pendidikan), biaya operasi (biaya personalia dan nonpersonalia), bantuan biaya pendidikan; dan beasiswa. Biaya penyelenggaraan dan/atau pengelolaan pendidikan meliputi: biaya investasi (investasi lahan pendidikan dan selain lahan pendidikan), biaya operasi (biaya personalia dan nonpersonalia).<sup>158</sup>

Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai kewenangannya memberi bantuan biaya pendidikan atau beasiswa kepada peserta didik yang orang tua atau walinya tidak mampu membiayai pendidikannya maupun kepada peserta didik yang berprestasi. Bantuan biaya pendidikan mencakup sebagian atau seluruh biaya pendidikan yang harus ditanggung peserta didik, termasuk biaya pribadi peserta didik.<sup>159</sup>

Peserta didik, orang tua, dan/atau wali peserta didik bertanggung jawab atas:

---

<sup>158</sup> Pasal 3 PP 48/2008

<sup>159</sup> Pasal 27 – Pasal 28 PP 48/2008

- a. biaya pribadi peserta didik;
- b. pendanaan biaya investasi selain lahan untuk satuan pendidikan bukan pelaksana program wajib belajar, baik formal maupun nonformal, yang diperlukan untuk menutupi kekurangan pendanaan yang disediakan oleh penyelenggara dan/atau satuan pendidikan;
- c. pendanaan biaya personalia pada satuan pendidikan bukan pelaksana program wajib belajar, baik formal maupun nonformal, yang diperlukan untuk menutupi kekurangan pendanaan yang disediakan oleh penyelenggara dan/atau satuan pendidikan;
- d. pendanaan biaya nonpersonalia pada satuan pendidikan bukan pelaksana program wajib belajar, baik formal maupun nonformal, yang diperlukan untuk menutupi kekurangan pendanaan yang disediakan oleh penyelenggara dan/atau satuan pendidikan; dan
- e. pendanaan sebagian biaya investasi pendidikan dan/atau sebagian biaya operasi pendidikan tambahan yang diperlukan untuk mengembangkan satuan pendidikan menjadi bertaraf internasional dan/atau berbasis keunggulan lokal.<sup>160</sup>

Tanggung jawab peserta didik, orang tua, dan/atau wali peserta didik dalam pendanaan ditujukan untuk: (a) menutupi kekurangan pendanaan satuan pendidikan dalam memenuhi Standar Nasional Pendidikan; dan (b) mendanai program peningkatan mutu satuan pendidikan di atas Standar Nasional Pendidikan.<sup>161</sup>

Masyarakat di luar penyelenggara dan satuan pendidikan yang didirikan masyarakat serta peserta didik atau orang tua/walinya dapat memberikan sumbangan pendidikan secara

---

<sup>160</sup> Pasal 47 PP 48/2008

<sup>161</sup> Pasal 48 PP 48/2008

sukarela dan sama sekali tidak mengikat kepada satuan pendidikan. Sumbangan pendidikan dibukukan dan dipertanggungjawabkan secara transparan kepada pemangku kepentingan satuan pendidikan. Penerimaan, penyimpanan, dan penggunaan sumbangan pendidikan diaudit oleh akuntan publik, diumumkan secara transparan di media cetak berskala nasional, dan dilaporkan kepada Menteri apabila jumlahnya lebih besar dari jumlah tertentu yang ditetapkan oleh Menteri.<sup>162</sup>

Sumber pendanaan pendidikan ditentukan berdasarkan prinsip keadilan, kecukupan, dan keberlanjutan. Prinsip keadilan berarti bahwa besarnya pendanaan pendidikan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat disesuaikan dengan kemampuan masing-masing. Prinsip kecukupan berarti bahwa pendanaan pendidikan cukup untuk membiayai penyelenggaraan pendidikan yang memenuhi Standar Nasional Pendidikan. Sedangkan Prinsip keberlanjutan berarti bahwa pendanaan pendidikan dapat digunakan secara berkesinambungan untuk memberikan layanan pendidikan yang memenuhi Standar Nasional Pendidikan.<sup>163</sup>

Pendanaan pendidikan bersumber dari Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat. Dana pendidikan pemerintah daerah dapat bersumber dari: anggaran Pemerintah Pusat;

---

<sup>162</sup> Pasal 49 PP 48/2008

<sup>163</sup> Pasal 50 PP 48/2008

anggaran pemerintah daerah; bantuan pihak asing yang tidak mengikat; dan/atau sumber lain yang sah. Dana pendidikan penyelenggara atau satuan pendidikan yang didirikan masyarakat dapat bersumber dari:

- a. pendiri penyelenggara atau satuan pendidikan yang didirikan masyarakat;
- b. bantuan dari masyarakat, di luar peserta didik atau orang tua/ walinya;
- c. bantuan Pemerintah;
- d. bantuan pemerintah daerah;
- e. bantuan pihak asing yang tidak mengikat;
- f. hasil usaha penyelenggara atau satuan pendidikan; dan/atau
- g. sumber lainnya yang sah.

Dana pendidikan satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah dapat bersumber dari:

- a. bantuan pemerintah daerah;
- b. bantuan Pemerintah;
- c. pungutan dari peserta didik atau orang tua/walinya yang dilaksanakan sesuai peraturan perundang-undangan;
- d. bantuan dari pemangku kepentingan satuan pendidikan di luar peserta didik atau orang tua/walinya;
- e. bantuan pihak asing yang tidak mengikat; dan/atau
- f. sumber lainnya yang sah.

Prinsip dalam pengelolaan dana pendidikan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, penyelenggara dan satuan pendidikan yang didirikan oleh masyarakat terdiri atas: prinsip umum; dan prinsip khusus.<sup>164</sup> Prinsip umum adalah: prinsip keadilan; prinsip efisiensi; prinsip transparansi; dan prinsip akuntabilitas publik.

---

<sup>164</sup> Pasal 58 PP 48/2008

Prinsip keadilan dilakukan dengan memberikan akses pelayanan pendidikan yang seluas-luasnya dan merata kepada peserta didik atau calon peserta didik, tanpa membedakan latar belakang suku, ras, agama, jenis kelamin, dan kemampuan atau status sosial-ekonomi. Prinsip efisiensi dilakukan dengan mengoptimalkan akses, mutu, relevansi, dan daya saing pelayanan pendidikan. Prinsip transparansi dilakukan dengan memenuhi asas kepatutan dan tata kelola yang baik oleh Pemerintah, pemerintah daerah, penyelenggara pendidikan yang didirikan masyarakat, dan satuan pendidikan sehingga:

- a. dapat diaudit atas dasar standar audit yang berlaku, dan menghasilkan opini audit wajar tanpa perkecualian; dan
- b. dapat dipertanggungjawabkan secara transparan kepada pemangku kepentingan pendidikan.

Prinsip akuntabilitas publik dilakukan dengan memberikan pertanggungjawaban atas kegiatan yang dijalankan oleh penyelenggara atau satuan pendidikan kepada pemangku kepentingan pendidikan sesuai dengan peraturan perundangundangan.

Kemudian Prinsip Khusus dalam pengelolaan dana pendidikan yaitu<sup>165</sup>:

- (1) Pengelolaan dana pendidikan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>165</sup> Pasal 60 – 63 PP 48/2008

- (2) Pengelolaan dana pendidikan oleh penyelenggara atau satuan pendidikan yang didirikan masyarakat dilaksanakan sesuai peraturan perundang-undangan dan anggaran dasar/anggaran rumah tangga penyelenggara atau satuan pendidikan yang bersangkutan.
- (3) Pengelolaan dana pendidikan oleh satuan pendidikan dilaksanakan sesuai peraturan perundang-undangan, anggaran dasar dan anggaran rumah tangga penyelenggara atau satuan pendidikan, serta peraturan satuan pendidikan.
- (4) Penerimaan dana pendidikan yang bersumber dari masyarakat oleh satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah dikelola sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (5) Dana pendidikan pada satuan pendidikan bukan penyelenggara program wajib belajar yang diselenggarakan oleh Pemerintah atau pemerintah daerah yang belum berbadan hukum dikelola dengan menggunakan pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.

### **13. Kerjasama Penyelenggaraan dan Pengelolaan Pendidikan oleh Lembaga Pendidikan Asing dengan Lembaga Pendidikan di Indonesia**

Kerjasama penyelenggaraan atau pengelolaan pendidikan dapat dilaksanakan baik untuk jalur formal maupun non formal.<sup>166</sup> Satuan pendidikan pada jalur formal dimaksud dapat berbentuk Taman Kanak-Kanak/Raudhatul Athfal, atau bentuk lain yang sederajat; Sekolah Dasar/Madrasah Ibtidaiyah atau bentuk lain yang sederajat; Sekolah Menengah Pertama/Madrasah Tsanawiyah atau bentuk lain yang sederajat; dan Sekolah Menengah Atas, Madrasah Aliyah, Sekolah Menengah Kejuruan, atau bentuk lain yang sederajat.<sup>167</sup> Sedangkan satuan pendidikan pada jalur non

---

<sup>166</sup> Pasal 2 ayat (1) Permendikbud 31 Tahun 2014.

<sup>167</sup> Pasal 2 ayat (2) Permendikbud 31 Tahun 2014.

formal dapat berbentuk: lembaga kursus dan lembaga pelatihan; kelompok belajar; pusat kegiatan belajar masyarakat; majelis ta'lim; pondok pesantren; pendidikan diniyah; taman pendidikan Al-Qur'an; pendidikan anak usia dini jalur nonformal; dan satuan pendidikan sejenis lain.

## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS**

#### **A. PENGANTAR**

Sudah menjadi tuntutan yang lazim bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, penyusun peraturan perundang-undangan harus mengemukakan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis rancangan peraturan perundang-undangannya. Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah tindakan hukum yang dasarnya adalah kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan. Sebagai sebuah tindakan hukum maka pembentukan peraturan perundang-undangan, proses maupun produknya, harus dapat dibenarkan atau dijustifikasi dari berbagai segi atau aspek.

Landasan filosofis, sosiologis dan yuridis adalah dasar pembenar atau justifikasi bagi peraturan perundang-undangan supaya peraturan tersebut tidak sekadar ditetapkan sebagai produk dari tindakan kekuasaan, tetapi yang lebih substansial ialah peraturan perundang-undangan tersebut dapat diterima karena secara hakiki beralasan sehingga kemudian memiliki keberlakuan dalam soal-soal keharusan atau mewajibkan. Pengertian senada berlaku pula dalam pembentukan Peraturan Daerah. Supaya Peraturan Daerah yang dibentuk memenuhi kriteria sebagai hukum dalam hal kapasitas mengharuskannya maka Peraturan Daerah

tersebut harus memenuhi kriteria keberlakuan yuridis dan evaluatif.

Yang dimaksud dengan kriteria keberlakuan yuridis ialah kaidah merupakan bagian dari suatu sistem kaidah tertentu yang di dalamnya kaidah-kaidah hukum itu saling menunjuk yang satu terhadap yang lain; kaidah hukum khusus yang lebih rendah diderivasi dari kaidah hukum umum yang lebih tinggi.<sup>168</sup> Sementara yang dimaksud dengan kriteria keberlakuan evaluatif ialah kaidah hukum berdasarkan isinya (materinya) dipandang bernilai. Untuk sampai pada *judgment* bernilai/tidaknya suatu kaidah hukum (yang kemudian diberi bentuk/*form* sebagai peraturan perundang-undangan), ada dua pendekatan yang dapat dijadikan acuan. Pertama, kefilosofan, yaitu berdasarkan isinya kaidah itu dipandang bernilai atau penting;<sup>169</sup> memperjuangkan nilai tertentu yang sifatnya *given* atau *a priori*. Kedua, kemasyarakatan atau sosiologis, yaitu masyarakat menerima atau menyetujui kaidah itu.<sup>170</sup> Bentuk penerimaan itu dapat lebih dikonkretkan dalam bentuk pernyataan kebutuhan oleh masyarakat atas keberadaan kaidah tersebut.

---

<sup>168</sup> J.J.H. Bruggink, *Refleksi tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, h. 150.

<sup>169</sup> *Ibid.*, h. 152-153.

<sup>170</sup> *Ibid.*, h. 152.

Pembahasan selanjutnya di bawah akan secara berurutan membahas tentang landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan. Pembahasan tersebut konsisten atau sejalan dengan pengertian sebagaimana dikemukakan di atas. Dalam pembahasan ini akan dikemukakan bahwa pembentukan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Penyelenggaraan Pendidikan didukung oleh landasan filosofis, sosiologis dan yuridis yang memadai sehingga pembentukan Peraturan Daerah tersebut memiliki alasan yang kuat.

## **B. LANDASAN FILOSOFIS RAPERDA TENTANG PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN**

Sebagaimana dijelaskan di atas, fokus dari landasan filosofis adalah menjelaskan perlunya pengaturan dengan bertumpu pada aspek nilai yang sifatnya *given* yang hendak direalisasikan melalui pengaturan yang dilakukan. Dengan pengertian demikian maka landasan filosofis pengaturan pada hakikatnya merupakan upaya untuk memberikan legitimasi substantif atas pengaturan yang dilakukan tersebut. Hal ini sangat penting untuk menunjukkan kepada khalayak adreesat dari pengaturan bahwa pengaturan yang dilakukan tidak semata-mata tindakan kekuasaan, yaitu tindakan yang didasarkan pada kewenangan yang berlaku sebelumnya untuk melakukan pengaturan.

Meskipun pemerintah memiliki kewenangan untuk melakukan pengaturan, namun tidak berarti bahwa pengaturan tersebut dapat dilakukan secara bebas. Setidaknya, ketika pengaturan dilakukan, harus dibuktikan terlebih dahulu bahwa pengaturan tersebut memang secara substansial sangat dibutuhkan terkait dengan perlindungan terhadap nilai tertentu yang signifikan.

Prapemahaman di atas berlaku pula dalam hal pembentukan Raperda tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kota Salatiga. Sifat mengharuskannya pembentukan Raperda tentang Penyelenggaraan Pendidikan tersebut akan dijelaskan, pertama-tama, dari landasan filosofisnya. Dalam konteks demikian ancangan untuk menjelaskan landasan filosofis tersebut bertolak dari konsepsi tentang fungsi atau peranan pendidikan itu sendiri serta tanggung jawab pemerintah terkait dengan pendidikan.

Sebagaimana dijelaskan pada Bab II tentang Landasan Teoretis, *starting point* dalam isu pengaturan tentang penyelenggaraan pendidikan adalah posisi pendidikan sebagai hak asasi manusia (HAM). Dengan pengertian lain, landasan filosofis untuk lebih dielaborasi di sini adalah digunakannya pendekatan berbasis HAM (*right-based approach*) di balik perlunya, sebagai legitimasi substantif, dasar normativitas, Raperda Kota Salatiga tentang Penyelenggaraan Pendidikan.

Elaborasi pendekatan berbasis HAM sebagai landasan filosofis Raperda Kota Salatiga tentang Penyelenggaraan Pendidikan akan difokuskan pada dua aspek. Pertama, pentingnya pendidikan sebagai HAM, sehingga perlu dilakukan pengaturan mengenai penyelenggaraan pendidikan melalui Peraturan Daerah. Kedua, kewajiban pemerintah sebagai implikasi dari pendidikan sebagai HAM yang implementasinya penting untuk dituangkan melalui Peraturan Daerah.

Pendidikan menempati, salah satu, skala prioritas paling tinggi dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan karena pendidikan adalah HAM setiap orang.<sup>171</sup> Lebih jauh lagi, sebagai HAM, pendidikan adalah HAM yang bersifat pemberdayaan untuk fungsionalitas HAM yang lain (*empowerment rights*). Dalam pengertian demikian maka pendidikan merupakan prasyarat untuk pelaksanaan jenis-jenis HAM yang lain. Dengan demikian tidak sulit menyimpulkan bahwa pendidikan memiliki makna sangat penting.

Makna strategis pendidikan juga ditekankan sebagai salah satu tujuan dari Negara Republik Indonesia yang dikonstatasi di dalam Pembukaan UUD NRI 1945 lewat pernyataan: "... untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa ...” Berangkat dari pernyataan tersebut maka tidak

---

<sup>171</sup> Berdasarkan Pasal 12 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 urusan pendidikan dikategorikan sebagai urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar.

mengherankan jika, konsisten dengan itu, pembentuk undang-undang dasar menetapkan dalam UUD NRI 1945 bahwa: (1) “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;”<sup>172</sup> (2) “bebas memilih pendidikan dan pengajaran;”<sup>173</sup> serta (3) “wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.”<sup>174</sup>

Pernyataan-pernyataan tersebut merupakan bukti bagi tingginya komitmen negara terhadap pendidikan. Pengaturan melalui Raperda Kota Salatiga tentang Penyelenggaraan Pendidikan dilakukan sejalan dengan visi pentingnya pendidikan bagi setiap orang sehingga menyandang predikat atau status sebagai salah satu jenis HAM. Dikaitkan dengan penjelasan di atas maka kepentingan untuk melakukan pengaturan adalah absolut jika, secara filosofis, tujuannya adalah untuk memperkuat jaminan perlindungan terhadap hak atas pendidikan sebagai HAM.

Kewajiban pemerintah sebagai implikasi dari pendidikan sebagai HAM menuntut supaya implementasi kewajiban

---

<sup>172</sup> Pasal 28C ayat (1) jo. Pasal 31 ayat (1) UUD NRI 1945.

<sup>173</sup> Pasal 28E ayat (1) UUD NRI 1945.

<sup>174</sup> Pasal 31 ayat (2) UUD NRI 1945.

pemerintah tersebut dituangkan ke dalam produk hukum dalam hal ini Peraturan Daerah. Sebagaimana dijelaskan pada BAB II Sub-judul A.1, pemerintah memiliki tiga jenis kewajiban sebagai implikasi dari pendidikan sebagai HAM, yaitu: kewajiban menghormati (*obligation to respect*), kewajiban melindungi (*obligation to protect*) dan kewajiban memenuhi (*obligation to fulfil*). Implementasi kewajiban-kewajiban tersebut yang pada hakikatnya melatar belakangi desain pengaturan dalam Raperda tentang Penyelenggaraan Pendidikan ini.

Berdasarkan kerangka berpikir yang demikian maka dapat dipahami bahwa Raperda tentang Penyelenggaraan Pendidikan ini tidak semata dalam bingkai kepentingan pemerintah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab atau kewenangannya, tetapi yang jauh lebih substansial lagi adalah hal itu bagian dari tanggung jawab pemerintah untuk mengimplementasikan kewajiban-kewajibannya (tentunya dalam batas-batas yang masih dimungkinkan secara sistem berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang membatasi ruang lingkup kewenangan satuan pemerintahan daerah dalam hubungan dengan pemerintah pusat).

Implementasi kewajiban-kewajiban pemerintah sebagai implikasi dari pendidikan sebagai HAM adalah isu filosofis sangat penting jika dikaitkan dengan gagasan tentang pemerintahan yang bertanggung jawab (*responsible government*). Konsep pemerintahan

yang bertanggung jawab menunjukkan bahwa aktivitas penyelenggaraan pemerintahan tidak dilakukan demi dirinya sendiri, tetapi dalam kerangka kewajiban pemerintah kepada yang diperintah (rakyat atau *the governed*). Dalam pengertian demikian maka konsep pemerintah yang melayani rakyatnya bukan merupakan pengertian yang asing, melainkan pengertian yang niscaya bahwa demikianlah seharusnya suatu pemerintahan tersebut. Secara metaforis hal itu tergambar dalam Pembukaan UUD NRI 1945 yang menyatakan tujuan negara untuk: "...mencerdaskan kehidupan bangsa ..."

Dikembalikan kepada hakikat tujuan negara tersebut maka pengaturan melalui Peraturan Daerah yang mengatur mengenai penyelenggaraan pendidikan adalah bagian dari tujuan negara untuk mencerdaskan kehidupan bangsa melalui pendidikan, di mana secara lebih spesifik lagi hal itu cocok atau konsisten dengan status atau predikat pendidikan sebagai HAM. Dengan demikian maka tindakan melakukan pengaturan melalui Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan didukung oleh landasan filosofis yang sangat mendasar. Pengaturan itu sendiri hanyalah sekadar instrumen untuk, dalam arti luas, mencapai tujuan mencerdaskan kehidupan bangsa. Sementara dalam arti yang lebih sempit, pengaturan ini adalah instrumen dalam rangka mengimplementasikan kewajiban-kewajiban pemerintah sebagai implikasi dari pendidikan sebagai HAM. Oleh karena itu,

pengaturan ini adalah untuk menjadikan pendidikan sebagai HAM bagi setiap orang tersebut implementatif melalui skema penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan satuan pemerintahan daerah.

### **C. LANDASAN SOSIOLOGIS RAPERDA TENTANG PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN**

Seperti telah dijelaskan sebelumnya, makna dari landasan sosiologis adalah masyarakat menerima atau menyetujui suatu kaidah. Dalam pengertian yang lebih operasional, ada kebutuhan dari masyarakat terkait dengan kaidah tersebut. Oleh karena itu, penjelasan mengenai landasan sosiologis ini akan difokuskan pada adanya kebutuhan masyarakat atas pengaturan melalui Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan ini.

Kebutuhan masyarakat atas pengaturan melalui Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan ini telah dikonfirmasi dalam BAB II Sub-judul B. Berdasarkan pembahasan tersebut ditemukan beberapa permasalahan empiris di mana untuk solusinya dapat dilakukan dengan pembentukan Peraturan Daerah. Beberapa permasalahan empiris tersebut adalah:

1. Akses peserta didik terhadap pendidikan yang masih belum optimal.
2. Kualifikasi tenaga pendidik yang masih belum memadai atau belum sesuai dengan yang disyaratkan.

3. Sarana dan prasarana pendidikan yang masih belum optimal dalam menunjang proses belajar mengajar.
4. Kinerja birokrasi pendidikan dalam mendistribusikan tenaga pendidik, melakukan pembinaan terhadap tenaga pendidik dan pengawasan terhadap tenaga pendidik.
5. Kebijakan pemerintah di bidang pendidikan.

#### **D. LANDASAN YURIDIS RAPERDA TENTANG PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN**

Sesuai konsep keberlakuan yuridis maka suatu kaidah merupakan bagian dari sistem kaidah di mana di dalamnya kaidah-kaidah hukum itu saling menunjuk yang satu terhadap yang lain; kaidah hukum khusus yang lebih rendah diderivasi dari kaidah hukum umum yang lebih tinggi. Konsep keberlakuan yuridis tersebut memberikan makna bagi konsep landasan yuridis suatu peraturan perundang-undangan, dalam hal ini termasuk Peraturan Daerah, bahwa peraturan perundang-undangan lebih rendah divalidasi oleh peraturan perundang-undangan lebih tinggi. Berdasarkan konsepsi demikian maka peraturan perundang-undangan lebih rendah diderivasi dari peraturan perundang-undangan lebih tinggi sehingga peraturan perundang-undangan lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lebih tinggi.

Sebagai asas umum, landasan yuridis untuk keberlakuan suatu peraturan perundang-undangan adalah adanya dasar

kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, *mutatis mutandis*, dalam hal pembentukan Peraturan Daerah maka harus ditentukan terlebih dahulu adanya dasar kewenangan untuk membentuk Perda tersebut, baik kewenangan terkait dengan organ atau badan pembentuk maupun substansi atau kewenangan menyangkut materi muatan yang hendak dituangkan ke dalam Peraturan Daerah yang secara *ratione loci* masih menjadi kewenangan daerah (dikaitkan dengan kewenangan pemerintah pusat berdasarkan sistem negara kesatuan yang desentralistik). Khusus terkait dengan pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan maka dua aspek tersebut perlu diklarifikasi tersebut dahulu dan hasilnya adalah afirmatif (lihat pembahasan BAB III Sub-judul A). Dengan pengertian lain dari berwenang membentuk Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan, termasuk substansi atau materi muatan yang hendak diatur masih berada di ranah kewenangan daerah, dalam hal ini merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah (urusan pemerintahan bidang pendidikan).

Khusus terkait dengan kewenangan *ratione loci* dalam pengaturan tentang penyelenggaraan pendidikan, dengan perubahan dari UU No. 32 Tahun 2004 menjadi UU No. 23 Tahun 2014, terjadi pergeseran kewenangan dalam urusan pemerintahan kabupaten/kota menjadi urusan pemerintahan provinsi. Oleh

karenanya, khusus terkait dengan hal itu, perlu dilakukan penyesuaian terhadap Perda Kota Salatiga No. 4 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Pendidikan. Perubahan perlu dilakukan karena sebagian materi muatan dari Perda tersebut sudah tidak lagi menjadi kewenangan kabupaten/kota karena sudah dialihkan menjadi kewenangan provinsi. Hal ini otomatis mempengaruhi keberlakuan Perda Kota Salatiga No. 4 Tahun 2009 karena sudah tidak sesuai lagi dengan undang-undang, dalam hal ini UU No. 23 Tahun 2014.

Selanjutnya adalah substansi atau materi muatan dari Peraturan Daerah itu sendiri (lihat pembahasan BAB III Sub-judul B). Terkait dengan persoalan substansi atau materi muatan maka isu utama dari landasan yuridis ini adalah memastikan kesesuaian materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Penyelenggaraan Pendidikan dengan peraturan perundang-undangan lebih tinggi yang berlaku. Dalam situasi demikian maka yang dipersoalkan adalah apakah materi muatan yang hendak dituangkan ke dalam Peraturan Daerah diperbolehkan atau tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lebih tinggi yang berlaku (sudah harmonis).

Selanjutnya, alasan yuridis yang lebih substantif adalah posisi materi muatan Peraturan Daerah dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Terkait dengan itu Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 telah meletakkan ketentuan

sebagai berikut: “Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.”<sup>175</sup> Terkait dengan itu maka semangat untuk melakukan pengaturan melalui Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan adalah untuk lebih memudahkan implementasi pengaturan nasional yang berlaku, terkait urusan pemerintahan bidang pendidikan, pada tataran pemerintahan daerah, khususnya dalam penyusunan kebijakan terkait dengan penganggaran, penyesuaian dengan kondisi setempat, dll. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi menjadi acuan dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan ini. Itu berarti, pembentukan Peraturan Daerah ini diniatkan untuk taat asas terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi meskipun daerah diberikan ruang yang dinamakan dengan otonomi daerah.

Adapun peraturan perundang-undangan yang relevan tersebut adalah:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

---

<sup>175</sup> Ketentuan senada terdapat dalam Pasal 236 ayat (3) dan (4) UU No. 23 Tahun 2014.

2. UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
3. UU No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan
4. UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak
5. UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.
6. UU No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.
7. UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik
8. UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik
9. UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
10. UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015.
11. PP No. 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan, sebagaimana telah diubah dengan PP No. 32 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan, terakhir diubah dengan PP No. 13 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan;
12. PP No. 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan
13. PP No. 47 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar.
14. PP No. 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan.
15. PP No. 74 Tahun 2008 tentang Guru.

16. PP No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan
17. Perpres No. 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011
18. Permendiknas No. 13 Tahun 2007 tentang Standar Kepala Sekolah/Madrasah.
19. Permenpan RB No. 16 Tahun 2009 tentang Jabatan Fungsional Guru dan Angka Kreditnya.
20. Permendiknas No. 28 Tahun 2010 tentang Penugasan Guru sebagai Kepala Sekolah/Madrasah.
21. Permendiknas No. 129 Tahun 2014 tentang Sekolah rumah (*Home Schooling*).

## **BAB V**

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

#### **A. JANGKAUAN PENGATURAN PERATURAN DAERAH**

Pengaturan melalui Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan bertujuan untuk mengimplementasikan pengaturan mengenai pendidikan pada skala nasional dan urusan pemerintahan bidang pendidikan yang menjadi kewenangan daerah Kota Salatiga. Seperti telah dijabarkan sebelumnya pada BAB II, BAB III dan BAB IV Naskah Akademik ini, *starting point* untuk melakukan pengaturan melalui Peraturan Daerah adalah pentingnya pendidikan karena merupakan HAM setiap orang serta pendidikan merupakan urusan pemerintahan wajib di bidang pelayanan dasar yang harus dijalankan oleh pemerintah (pusat dan daerah), termasuk oleh Kota Salatiga.

Berdasarkan pra-pemahaman tersebut maka jangkauan pengaturan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Penyelenggaraan Pendidikan dapat ditentukan secara tepat. Dua hal yang niscaya untuk diperhatikan di sini adalah: (1) daerah (provinsi maupun kabupaten/kota), dalam rangka desentralisasi, memiliki otonomi; namun (2) daerah (provinsi maupun kabupaten/kota), dalam rangka desentralisasi, terbatas kewenangannya berdasarkan pembatasan yang ditentukan oleh

undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah itu sendiri (dalam hal ini UU No. 23 Tahun 2014) melalui pembagian kewenangan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan. Oleh karena itu, pengaturan melalui Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan ini tidak dapat menghindar dari pembatasan kewenangan secara *ratione loci* di mana UU No. 23 Tahun 2014 telah menentukan sebelumnya pembagian kewenangan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan antara: pemerintah pusat; provinsi; dan kabupaten/kota.

Sesuai namanya, rancangan Peraturan Daerah ini menggunakan sebutan penyelenggaraan pendidikan. Secara konseptual dengan penyebutan tersebut, pengaturan ini lebih banyak terkait dengan isu implementasi dan kebijakan yang lebih implementatif dari kebijakan yang telah ada sebelumnya mengenai pendidikan (mulai dari tingkatan undang-undang), serta, dalam koridor yang masih diperkenankan oleh hukum melalui asas otonomi daerah, melakukan penyesuaian-penyesuaian berdasarkan kondisi dan kebutuhan khusus daerah yang bersangkutan.

Oleh karena itu, mengenai jangkauan pengaturan ini, prinsip sebagai tujuan adalah hakikat pendidikan sebagai HAM bagi setiap orang harus terimplementasikan semaksimal mungkin. Atas dasar itu maka implikasi selanjutnya adalah rangkaian kewajiban pemerintah, sebagai isu utama pengaturan, untuk menjadikan

pendidikan sebagai HAM dapat diakses atau dinikmati oleh setiap orang (minimal sebanyak mungkin orang). Kesadaran mengenai pendidikan sebagai HAM harus menjadi prioritas utama karena tanpa kesadaran demikian, pengaturan sebaik apapun, akan percuma atau sia-sia belaka.

Dalam konteks kewajiban pemerintah maka perlu dipahami bahwa landasan utama dari pengaturan ini konsisten atau sejalan dengan tujuan negara dalam Pembukaan UUD NRI 1945 yaitu untuk "... mencerdaskan kehidupan bangsa ...". Dimaknai secara paling sederhana, Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Penyelenggaraan Pendidikan adalah pengaturan dengan jangkauan untuk "... mencerdaskan kehidupan bangsa ..." sebagai kewajiban pemerintah karena pendidikan adalah HAM. Pengertian tersebut sejatinya adalah asas atau *ratio legis* yang mendasari dilakukannya pengaturan.

Rancangan Peraturan Daerah ini nantinya akan menggantikan Peraturan Daerah Kota Salatiga No. 4 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Pendidikan. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, alasan untuk pergantian tersebut adalah karena adanya pergeseran dalam kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang pendidikan yang tadinya masih menjadi ranah kabupaten/kota sekarang menjadi ranah provinsi (dalam hal ini penyelenggaraan pendidikan menengah). Pergeseran kewenangan tersebut terjadi karena bergantinya UU Pemerintahan

Daerah dari UU No. 32 Tahun 2004 menjadi UU No. 23 Tahun 2014. Sebagai implikasi yuridisnya, kabupaten/kota tentu tidak lagi memiliki kewenangan *ratione loci* untuk mengatur hal tersebut.

## **B. ARAH PENGATURAN PERATURAN DAERAH**

Selanjutnya, sebagai *breakdown* atau penguraian dari jangkauan pengaturan rancangan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Penyelenggaraan Pendidikan, arah pengaturan Peraturan Daerah adalah penjabaran pengaturan mengenai standar nasional pendidikan dalam batas-batas kewenangan *ratione loci* Kota Salatiga sebagaimana ditentukan oleh, secara umum, UU No. 23 Tahun 2014. Pembatasan *ratione loci* tersebut adalah, urusan pemerintahan bidang pendidikan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota, termasuk Kota Salatiga, yaitu untuk bidang pendidikan dasar dan pendidikan khusus.

Arah pengaturan pokok dari Peraturan Daerah ini adalah standar nasional pendidikan yang mencakup 8 (delapan) standar yaitu: (a) standar kompetensi lulusan; (b) standar isi; (c) standar proses; (d) standar penilaian pendidikan; (e) standar pendidik dan tenaga kependidikan; (f) standar sarana dan prasarana; (g) standar pengelolaan; dan (h) standar pembiayaan. Ke delapan standar yang hendak diatur tersebut hanya memiliki keberlakuan sebatas kewenangan *ratione loci* Kota Salatiga, yaitu pada pendidikan dasar dan khusus.

Selain itu, sebagai pengganti dari Peraturan Daerah Kota Salatiga No. 4 Tahun 2009, rancangan Peraturan Daerah ini mengandung *policy* atau kebijakan untuk lebih implementatif. Terkait dengan itu, sebagai arah pengaturan, rancangan Peraturan Daerah ini nantinya akan mengurangi porsi *delegated legislation* melalui Peraturan Walikota sehingga dapat langsung dilaksanakan tanpa menunggu pengaturan lebih lanjut yang bersifat teknis.

### **C. RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH**

Bagian ini akan mem-*breakdown* lebih rinci arah pengaturan rancangan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Penyelenggaraan Pendidikan. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya di atas, pengaturan melalui Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan tersebut akan difokuskan pada delapan standar nasional pendidikan serta modifikasi-modifikasinya terkait dengan kondisi setempat Kota Salatiga supaya standar nasional pendidikan tersebut lebih implementatif.

*Break down* ruang lingkup materi muatan rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan juga akan memperhatikan kewenangan *ratione loci* Kota Salatiga dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang pendidikan karena salah satu alasan untuk membentuk Peraturan Daerah ini adalah sudah tidak relevannya beberapa materi muatan Peraturan Daerah Kota Salatiga No. 4 Tahun 2009 sepanjang yang mengatur tentang penyelenggaraan pendidikan menengah. Dengan pengertian

lain secara *a contrario*, pengaturan *ratione materiae* rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan ini akan difokuskan pada kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang pendidikan yang menjadi kewenangan Kota Salatiga. Dengan demikian, aspek koherensi dari sistem peraturan perundang-undangan akan dapat dipertahankan di mana Kota Salatiga akan tidak membentuk Peraturan Daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Atas dasar pemahaman tersebut maka berikut adalah rincian ruang lingkup materi muatan rancangan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Penyelenggaraan Pendidikan:

1. Ketentuan Umum.
2. Dasar, Fungsi dan Tujuan.
3. Prinsip-prinsip Penyelenggaraan Pendidikan.
4. Hak dan Kewajiban Orang Tua, Masyarakat, Pemerintah Daerah dan Peserta Didik.
5. Penerimaan Peserta Didik
6. Jalur, Jenjang, dan Jenis Pendidikan (Pendidikan Dasar, Pendidikan Anak Usia Dini, Pendidikan Layanan Khusus, Pendidikan Keagamaan, Pendidikan Keluarga, Pendidikan Keterampilan dan Pelatihan Kerja, Pendidikan Kepemudaan dan Olahraga, Pendidikan Pemberdayaan Perempuan, Sekolah Rumahan).

7. Wajib Belajar (fungsi dan tujuan, pengelolaan, evaluasi).
8. Proses Pendidikan (kurikulum, bahasa pengantar, sarana prasarana, buku, evaluasi, kelulusan)
9. Pendidik dan Tenaga Kependidikan (kebutuhan, pengangkatan, pembinaan dan pengembangan, penempatan, pemindahan, pemberhentian, kesejahteraan, penghargaan, hak dan kewajiban, sanksi, perlindungan hukum, ikatan profesi).
10. Pendanaan Pendidikan (sumber, alokasi dan pengelolaan, rencana anggaran pendapatan dan belanja sekolah, biaya pendidikan)
11. Kepemimpinan Pendidikan (kepala sekolah, pengawas sekolah)
12. Peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan (Peran serta Dunia Usaha dan Industri, Pendidikan Berbasis Masyarakat, Dewan Pendidikan, Komite Sekolah/Madrasah)
13. Penjaminan Mutu (Kedudukan Unit Penjaminan Mutu, Akreditasi, Supervisi, Monitoring, dan Evaluasi).
14. Pendirian, Penggabungan, Penutupan, dan Perubahan Status Satuan Pendidikan
15. Penyelenggaraan Pendidikan oleh Lembaga Asing/Internasional
16. Kerjasama Pendidikan
17. Penyelenggaraan Kesehatan Lingkungan Satuan Pendidikan
18. Pengawasan
19. Ketentuan Pidana
20. Ketentuan Penutup

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. KESIMPULAN**

Berdasarkan uraian pada bab-bab sebelumnya dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Secara filosofis, pembentukan perda Pendidikan memiliki dasar yang kuat karena pendidikan merupakan hak asasi manusia (HAM), sehingga menempati salah satu urusan yang paling tinggi dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan. Oleh karena itu perlu dilakukan pengaturan mengenai penyelenggaraan pendidikan melalui Peraturan Daerah, yang didalamnya memuat implementasi kewajiban pemerintah sebagai implikasi dari pendidikan sebagai HAM. Selain itu, pendidikan juga ditekankan sebagai salah satu tujuan dari Negara Republik Indonesia “untuk mencerdaskan kehidupan bangsa“, sehingga secara jelas menunjukkan tingginya komitmen negara terhadap pendidikan. Dengan demikian, pengaturan melalui perda Kota Salatiga tentang Penyelenggaraan Pendidikan sejalan dengan visi pentingnya pendidikan bagi setiap orang dan memperkuat jaminan perlindungan terhadap hak atas pendidikan sebagai HAM.

2. Secara yuridis, pembuatan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan memiliki legitimasi yang kuat karena ditemukan dasarnya dalam berbagai peraturan-perundang-undangan.<sup>176</sup>
3. Secara sosiologis, tidak ada resistensi dari masyarakat di Salatiga bahkan ada kebutuhan dari masyarakat terkait dengan kaidah yang tertuang dalam peraturan daerah mengenai penyelenggaraan pendidikan di Kota Salatiga. Oleh karenanya pengaturan mengenai penyelenggaraan pendidikan selaras dengan kondisi masyarakat, dengan demikian diharapkan implementasi peraturan daerah ini akan mudah dilakukan.

## **B. SARAN**

Secara filosofis, yuridis dan sosiologis diketahui bahwa peraturan daerah mengenai penyelenggaraan pendidikan memiliki legitimasi yang kuat. Oleh karenanya adalah logis untuk segera dibuat Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kota Salatiga.

---

<sup>176</sup> *Vide* Bab III dan Bab IV.c

## DAFTAR PUSTAKA

- Armida S. Alisjahbana. 2000. Otonomi Daerah dan Desentralisasi Pendidikan
- Bambang Ismanto, 2011. Kebijakan Pendanaan Pendidikan: Studi tentang Program, Implementasi, Dampak, Pengawasan dan Pertanggungjawaban Pendanaan Pendidikan di Kota Salatiga dan Kabupaten Semarang, Provinsi Jawa Tengah. *Disertasi*. UPI Bandung.
- Bambang Ismanto, Entri.S & Tanggulungan. 2013. *Pengembangan Model Pengelolaan Pendanaan Pendidikan*; Salatiga: Pendidikan Ekonomi-FKIP-UKSW.
- Donald Samuel; 2012. Monitoring dan Evaluasi Pelaksanaan Wajib Belajar di Kota Salatiga; *Jurnal Academia*, Dewan Pendidikan Kota Salatiga Vol X No.2.
- Nur Hasanah. 2005. Kinerja Dewan Pendidikan Kota Salatiga. *Tesis*. Program Pasca Sarjana Magister Manajemen Pendidikan, Universitas Muhammadiyah Surakarta.
- Samer Al-Samarrai. 2013. Local Governance and Education Performance: a Survey of the Quality of Local Education Governance in 50 Indonesian Districts. Human Development. Jakarta, Indonesia: World Bank.
- Sinta Dewi. 2013. Perbedaan Kinerja Komite Sekolah antara Sekolah dasar Negeri dan Swasta di Kecamatan Tingkir, Salatiga; *Tesis*. Program Studi S2. Magister Manajemen Pendidikan-FKIP-UKSW.
- USAID. 2012. *Indonesia: Decentralized Basic Education Project Final Evaluation, Volume I: Main Report: Jakarta : USAID*
- Wasitohadi. 2004. Otonomi Daerah Bidang Pendidikan Di Kota Salatiga (Profil, Problematika, dan Strategi Mengatasinya);

Jurnal Penelitian dan Evaluasi Pendidikan: Nomor 1 Tahun VI.

Wasitohadi, F.X. Sudarsono, Zamroni. 2014. Evaluasi Implementasi Paradigma Baru Pendidikan Pascareformasi pada Jenjang SD Di Kota Salatiga; *Jurnal Pembangunan Pendidikan: Fondasi dan Aplikasi*: Volume 2, Nomor 2.