

## KAJIAN YURIDIS TENTANG TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH DAERAH TERHADAP PENGELOLAAN PENDIDIKAN DASAR DAN MENENGAH (SUATU PENELITIAN DI KABUPATEN PIDIE)

Sayed Muhajjir<sup>1</sup>, Husni Jalil<sup>2</sup>, Mahdi Syahbandir<sup>3</sup>

<sup>1)</sup> Mahasiswa Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Syiah Kuala Banda Aceh

<sup>2,3)</sup> Staff Pengajar Magister Ilmu Hukum Universitas Syiah Kuala

Diterima : 14/09/2016 Reviewer : 14/09/2016 Dipublish : 15/08/2016

**Abstract:** Law Number 20/ Year 2003 regarding the National Education System confidently states the rights and responsibilities of both - the central and local government by the management of education. Article 13 letter **b** and **c** of the local regulation or known as Aceh Qanun No. 11/ Year 2014 also confirmed that the Government of Aceh and district/ municipal governments in accordance to their authorities are obliged to ensure the implementation of highly qualified, equitable, fair and islamic-based education and to provide teaching- and educational-staffs as required by the educational unit. The objectives of this research were to: i) explain the responsibilities of local government by the management of primary and secondary education in Pidie district regency, ii) observe the effectiveness of legislation regarding the responsibility of local government, iii) explain the supporting and inhibiting factors by the implementation of primary- and secondary-education management. Results showed that still, there have been some obstacles and empirical barriers that have to be tackled by the implementation of primary- and secondary-education management in the Pidie district regency, especially in terms of inadequate educational facilities and supporting agents similar to those commonly experienced by the schools located in remote and rural areas, uneven distribution in terms of quantity and highly qualified teachers among schools located in remote areas, number of broke-up school children at all three levels; the elementary, junior and senior high schools. These three things are actually the responsibilities and authorities of local government, which have been constituted in the legislation norms and to be implemented maximally and effectively.

**Keywords:** local government, primary and secondary education, responsibility.

**Abstrak:** Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional secara tegas mengatur mengenai hak dan kewajiban keduanya – pemerintah pusat dan daerah terhadap pengelolaan pendidikan. Pasal 13 huruf **b** dan **c** peraturan daerah atau dikenal sebagai Qanun Aceh No.11/ Tahun 2014 juga menegaskan bahwa Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya berkewajiban untuk menjamin penyelenggaraan pendidikan yang bermutu, merata, adil dan berdasarkan azas islam dan menyediakan tenaga pendidik dan tenaga kependidikan sesuai kebutuhan satuan pendidikan. Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah untuk: i) menjelaskan mengenai tanggung jawab pemerintah daerah terhadap pengelolaan pendidikan dasar dan menengah di kabupaten Pidie, ii) melihat sejauh mana efektivitas peraturan perundang-undangan menyangkut tanggung jawab pemerintah daerah, iii) menjelaskan faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan pengelolaan pendidikan dasar dan menengah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa masih adanya masalah dan kendala empiris yang perlu diatasi dalam pelaksanaan pengelolaan pendidikan dasar dan menengah di kabupaten Pidie, terutama belum memadainya sarana dan prasarana pendidikan seperti yang dialami oleh sekolah-sekolah daerah terpencil maupun pedesaan pada umumnya, penyebaran yang tidak merata dalam hal jumlah guru dan guru yang berkualitas diantara sekolah-sekolah terletak di daerah terpencil, jumlah anak-anak putus sekolah di tiga level; pendidikan SD, SMP dan SMA. Ketiga hal tersebut sebenarnya merupakan tanggung jawab dan kewenangan pemerintah daerah, yang telah diatur berdasarkan norma peraturan perundang-undangan dan harus diimplementasikan secara maksimal dan efektif.

**Kata kunci:** pemerintah daerah, pendidikan dasar dan menengah, tanggung jawab.

### PENDAHULUAN

Pasal 10 dan Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 ditegaskan mengenai hak dan kewajiban Pemerintah dan Pemerintah Daerah terhadap pengelolaan

pendidikan. Pasal 10 menegaskan bahwa “Pemerintah dan Pemerintah Daerah berhak mengarahkan, membimbing, membantu, dan mengawasi penyelenggaraan pendidikan sesuai

dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Pasal 11 ayat (1) juga menegaskan bahwa “Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi”.

Penegasan Pasal 10 dan Pasal 11 ayat (1) diatas menjelaskan mengenai substansi bahwa pentingnya tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam pengelolaan pendidikan dasar dan menengah baik berupa kebijakan, visi dan misi strategis dalam meningkatkan kualitas dan mutu pendidikan. Disamping itu juga Pemerintah Daerah berhak membimbing, membantu, dan mengawasi jalannya penyelenggaraan pendidikan di daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Artinya setiap tanggung jawab dan kebijakan Pemerintah Daerah secara konstitusional yang diberikan oleh Undang-Undang harus memberikan efektivitas dan perubahan yang lebih baik terhadap pengelolaan pendidikan dasar dan menengah sehingga dampak kebijakan tersebut dapat dirasakan langsung oleh rakyat.

Pengaturan khusus mengenai tanggung jawab dan kewenangan Pemerintah Daerah terhadap pengelolaan pendidikan dasar dan menengah di Aceh juga diatur secara tegas dalam Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan di dalam Pasal 13 huruf a, b, dan c dijelaskan sebagai berikut: Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota sesuai dengan kewenangannya berkewajiban:

- a. Memberikan layanan dan kemudahan pendidikan sesuai dengan Standar Nasional Pendidikan (SNP);
- b. Menjamin penyelenggaraan pendidikan yang bermutu, merata, adil dan islami;
- c. Menyediakan tenaga pendidik dan tenaga kependidikan sesuai kebutuhan satuan pendidikan.

Namun, dalam pelaksanaan pengelolaan pendidikan dasar dan menengah di Kabupaten

Pidie masih ditemukan adanya masalah dan kendala empiris yang perlu diatasi terutama pemerataan sarana dan prasana pendidikan untuk sekolah daerah terpencil dan pedesaan, penyebaran kebutuhan dan kualitas guru yang belum merata antara sekolah daerah terpencil, pedesaan dan perkotaan, dan masih ditemukan anak-anak putus sekolah baik untuk jenjang pendidikan SD, SMP dan SMA.

Berkaitan dengan hal tersebut diatas, maka perlunya langkah-langkah strategis dari setiap kebijakan Pemerintah Daerah terhadap pengelolaan pendidikan dasar dan menengah dengan memastikan sarana dan prasarana pendidikan yang lebih memadai baik sekolah daerah terpencil dan perkotaan, penyebaran jumlah dan kualitas guru secara merata dan sesuai kebutuhan riil tiap jenjang pendidikan baik sekolah daerah terpencil maupun perkotaan dan hak pendidikan terhadap anak-anak putus sekolah.

Berdasarkan uraian diatas maka dapat diidentifikasi masalahnya adalah:

1. Bagaimana efektivitas peraturan perundang undangan menyangkut tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan pengelolaan pendidikan dasar dan menengah ?
2. Bagaimana tanggung jawab Pemerintah Daerah terhadap pelaksanaan pengelolaan pendidikan dasar dan menengah di Kabupaten Pidie ?
3. Apa yang menjadi faktor pendukung dan penghambat dalam pengelolaan pendidikan dasar dan menengah di Kabupaten Pidie ?

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis empiris. Penelitian hukum empiris (*empirical law research*) adalah penelitian hukum positif mengenai perilaku (*behavior*) anggota masyarakat dalam hubungan hidup bermasyarakat (Asri Wijayanti dan Lilik Sofyan Achmad, 2011). Penggunaan metode ini dikarenakan tujuan peneliti ingin mengetahui

dan menjelaskan penyelenggaraan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan ketentuan-ketentuan dan norma hukum tertulis dalam masyarakat.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan sosiologi hukum yang menganalisis tentang bagaimana reaksi dan interaksi yang terjadi ketika sistem norma itu bekerja di dalam masyarakat (Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, 2013).

Penentuan sampel penelitian dilakukan dengan metode *purposive sampling*. Adapun yang menjadi responden dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Sekretaris Daerah Kabupaten Pidie
- b. Kepala Bidang Pendidikan Dasar Dinas Pendidikan Kabupaten Pidie
- c. Kepala Bidang Pendidikan Menengah Dinas Pendidikan Kabupaten Pidie
- d. Ketua Majelis Pendidikan Daerah Kabupaten Pidie
- e. 8 orang Kepala Sekolah dan 4 orang Wakil Kepala Sekolah

Adapun yang menjadi informan dalam penelitian ini adalah :

- a. 5 orang guru baik mengajar di sekolah daerah terpencil dan perkotaan
- b. Ketua Komisi E DPRK Pidie Bidang Pendidikan
- c. Ketua Koalisi Barisan Guru Bersatu (Kobar-GB) Kabupaten Pidie
- d. 2 orang Kepala Mukim dan tokoh masyarakat
- e. 3 orang Akademisi Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala

Pengumpulan data dilakukan dengan metode dokumentasi (*documentary research*) dan metode penelitian lapangan (*field research*). Metode dokumentasi dilakukan dengan cara menelaah sumber-sumber data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Metode pengumpulan data melalui penelitian lapangan dilakukan dengan cara observasi dan wawancara. (Nico Ngani, 2012).

Setelah data-data diperoleh melalui studi kepustakaan dan studi lapangan, maka data tersebut dianalisis secara kualitatif dengan cara memilih data yang dianggap penting dalam mendukung secara komprehensif terhadap penelitian ini. Sehingga tujuan akhirnya dari suatu analisis data dapat memberikan gambaran konkrit dan jelas serta menarik suatu kesimpulan yang berguna dan memiliki manfaat terhadap penelitian ini.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Efektivitas peraturan perundang-undangan menyangkut tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan pengelolaan pendidikan dasar dan menengah belum sepenuhnya terlaksana secara maksimal terutama masih adanya kelemahan dalam UU No. 20 Tahun 2003 yang tidak mengatur secara tegas dan konkrit sejauh mana batas hak dan kewajiban serta tanggung jawab Pemerintah dan Pemerintah Daerah terhadap pengelolaan pendidikan. Implikasinya secara yuridis apabila tanpa ada batas hak dan kewajiban serta tanggung jawab yang seharusnya diatur secara konkrit dan tegas oleh Undang-Undang menyebabkan pengaruhnya terhadap efektivitas pengelolaan pendidikan di daerah.

Kemudian Efektivitas Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan belum sepenuhnya terlaksana secara maksimal, dimana masih ditemukan sarana dan prasarana pendidikan yang masih mengalami kekurangan terutama pada sekolah daerah terpencil dan pedesaan, penyebaran kebutuhan dan kualitas guru yang belum merata dan masih ditemukan anak-anak putus sekolah baik untuk jenjang pendidikan SD, SMP dan SMA di Kabupaten Pidie. Serta kesadaran dan kepedulian orang tua maupun masyarakat terutama di daerah terpencil maupun pedesaan terhadap pentingnya pendidikan dasar dan menengah terhadap anak juga sangat penting karena faktor dan ukuran yang dapat mempengaruhi efektivitas hukum

dalam masyarakat adalah salah satunya kesadaran masyarakat.

Berkaitan dengan hal diatas dapat disimpulkan bahwa bila membicarakan efektivitas hukum dalam masyarakat berarti membicarakan daya kerja hukum itu dalam mengatur dan atau memaksa masyarakat untuk taat kepada hukum. efektivitas hukum yang dimaksud berarti mengkaji hukum yang harus memenuhi syarat, yaitu berlaku secara yuridis, berlaku secara sosiologis, dan berlaku secara filosofis. Oleh karena itu faktor yang dapat mempengaruhi hukum itu berfungsi dalam masyarakat, yaitu (1) kaidah hukum/peraturan itu sendiri; (2) petugas/penegak hukum; (3) sarana atau fasilitas yang digunakan oleh penegak hukum; (4) kesadaran masyarakat (Zainuddin Ali, 2006).

Kemudian tanggung jawab dan kewenangan Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan pengelolaan pendidikan dasar dan menengah di Kabupaten Pidie masih ditemukan adanya kendala dan masalah empiris yang perlu diatasi dan butuh kebijakan strategis Pemerintah Daerah dalam rangka pembenahan pengelolaan pendidikan yang dapat memberikan perubahan langsung ke arah pengelolaan pendidikan yang merata, efektif dan lebih baik ke depan.

#### 1. Pemerataan Sarana dan Prasarana Pendidikan

Berdasarkan observasi penelitian lapangan dan hasil wawancara dengan Kepala Sekolah dan Wakil Kepala Sekolah oleh penulis pada Bulan Maret Tahun 2016 di Kabupaten Pidie, masih ditemukan sekolah-sekolah daerah pedesaan dan terpencil dari segi sarana dan prasarana pendidikan yang masih belum memadai terutama alat penunjang belajar siswa, alat kelengkapan lab, perpustakaan yang masih kurang layak, etalasi listrik yang rusak, fasilitas sekolah, masih terjadi kekurangan guru terutama guru PNS, dan kendala akses pendidikan yang dialami siswa daerah terpencil. kekurangan sarana dan prasarana pendidikan di atas yang di alami sekolah-sekolah daerah pedesaan maupun terpencil baik jenjang

pendidikan SD, SMP dan SMA adalah sebagai berikut:

1. SDN Blang Pandak Tangse
2. SDN Pawod Laweung
3. SMPN 1 Tiro
4. SMPN 2 Batee
5. SMPN 1 Delima
6. SMAN 1 Tangse
7. SMAN 1 Muara Tiga
8. SMAN 1 Mila

Sarana dan prasarana pendidikan diatas tidak hanya Pemerintah Daerah yang memiliki tanggung jawab, tetapi Pemerintah Pusat memiliki juga tanggung jawab dan peran penting bersama dengan masyarakat dalam menunjang pemerataan sarana dan prasarana pendidikan yang memadai antara sekolah daerah terpencil dan perkotaan, hal tersebut penting dalam menciptakan pengelolaan pendidikan secara merata dan berkeadilan.

Amanat UU. No. 20 Tahun 2003, Qanun Aceh No. 11 Tahun 2014 sesuai dengan Pasal 13 huruf a menengaskan bahwa salah satu kewajiban dan kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota adalah “memberikan layanan dan kemudahan pendidikan sesuai dengan Standar Nasional Pendidikan (SNP) serta Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 24 Tahun 2007 tentang Standar Sarana dan Prasarana untuk SD/MI, SMP/MTs dan SMA/MA. Ketentuan perundang-undangan maupun hukum tertulis diatas menjadi landasan dan ukuran suatu norma hukum melihat mengenai pemerataan dalam hal sarana dan prasarana pendidikan.

#### 2. Penyebaran Kebutuhan dan Kualitas Guru

Berdasarkan observasi penelitian di lapangan oleh penulis pada Bulan Maret Tahun 2016 di Kabupaten Pidie untuk sekolah daerah terpencil masih ditemukan kekurangan guru terutama guru PNS sementara sekolah daerah perkotaan memiliki kebutuhan guru PNS yang lebih merata. sekolah daerah terpencil untuk jenjang pendidikan SD masih ditemukan kekurangan guru kelas seperti di SDN Pawod Laweung dan SDN Blang Pandak Tangse.

Sedangkan untuk jenjang pendidikan SMA masih terjadi kekurangan kebutuhan guru yang sebarannya belum merata dan sesuai dengan kebutuhan riil dan ideal tiap sekolah. misalnya di SMAN 1 Tangse yang masih mengalami kekurangan guru dan guru tidak sesuai dengan rasio ideal terutama guru TIK, Matematika, Bahasa Indonesia, Geografi dan PPKN. Hal yang sama juga dialami oleh SMAN 1 Mila yang masih kekurangan guru PNS baik pada mata pelajaran Geografi, Ekonomi, Sosiologi, Pendidikan Agama, Kesenian dan PPKN.

Sementara itu bila di dibandingkan dengan sekolah-sekolah perkotaan terutama pada SDN 3 Sigli, SMPN 1 Sigli, dan SMAN 1 Sigli rata-rata jumlah kebutuhan guru untuk sekolah tersebut sudah lebih merata dan untuk mata pelajaran tertentu ada kecenderungan kelebihan guru.

Kuantitas dan Kualitas guru di Kabupaten Pidie harus menjadi titik fokus pengembangan kebijakan Pemerintah Daerah ke depan terutama pada jenjang pendidikan dasar yang harus diprioritaskan demi meningkatkan kualitas dan mutu pendidikan di Kabupaten Pidie.

Berdasarkan observasi penelitian lapangan dan wawancara dengan bebarapa kepala sekolah maupun guru daerah terpencil pada Bulan Maret Tahun 2016 menunjukkan bahwa masih ditemukan adanya kendala yang dialami oleh guru daerah terpencil. Disamping sarana dan alat penunjang belajar yang masih mengalami kekurangan, juga kendalanya bahwa guru minim menguasai alat berbasis teknologi dan akses jaringan internet. Dalam hal ini proses pembelajarannya masih dilakukan secara manual.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan baik UU No. 20 Tahun 2003 maupun dalam UU No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen dalam Pasal 24 ayat (3) ditegaskan bahwa: "Pemerintah Kabupaten/Kota wajib memenuhi kebutuhan guru, baik dalam jumlah, kualifikasi akademik, maupun dalam

kompetensi secara merata untuk menjamin keberlangsungan pendidikan dasar dan pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal sesuai dengan kewenangan". Hal sama juga ditegaskan dalam Qanun Aceh No. 11 Tahun 2014 pada Pasal 24 huruf d ditegaskan bahwa: "Pemerintah Kabupaten/Kota berwenang melaksanakan pembinaan terhadap pendidik dan tenaga kependidikan". norma hukum tertulis diatas yaitu peraturan perundang-undangan menjadi dasar dan landasan ukur dalam memastikan proses penyebaran kebutuhan dan kualitas guru secara merata di daerah.

### 3. Hak Pendidikan Terhadap Anak-Anak Putus Sekolah

Pemerintah Daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 dan Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2014 memberikan landasan dan kaidah hukum mengenai pentingnya peranan Pemerintah Daerah terhadap hak pendidikan anak-anak putus sekolah baik untuk jenjang pendidikan SD, SMP dan SMA. Pemerintah Daerah dari setiap kebijakannya terutama di Kabupaten Pidie harus mencegah terjadinya angka anak-anak putus sekolah. Peran aktif Pemerintah Daerah dan masyarakat sangat dibutuhkan terhadap sosialisasi mengenai pentingnya pendidikan dasar terhadap anak hingga sampai menengah atas.

Kemudian bukan hanya tanggung jawab Pemerintah Daerah saja terhadap hak pendidikan anak-anak putus sekolah di Kabupaten Pidie tetapi kewajiban, kesadaran maupun kepedulian orang tua juga sangat penting dalam memberikan pendidikan dasar kepada anaknya. Hal tersebut secara tegas dinyatakan dalam Pasal 7 ayat (2) UU No. 20 Tahun 2003 yang menegaskan bahwa "orang tua dari anak usia wajib belajar, berkewajiban memberikan pendidikan dasar kepada anaknya".

## KESIMPULAN

1. Efektivitas peraturan perundang-undangan

maupun Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2014 menyangkut tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan pengelolaan pendidikan dasar dan menengah belum sepenuhnya terlaksana secara maksimal terutama masih adanya kelemahan dalam UU No. 20 Tahun 2003 yang tidak mengatur secara tegas dan konkrit sejauh mana batas hak dan kewajiban serta tanggung jawab Pemerintah dan Pemerintah Daerah terhadap pengelolaan pendidikan.

2. Pelaksanaan pengelolaan pendidikan dasar dan menengah di Kabupaten Pidie masih ditemukan adanya masalah dan kendala empiris yang perlu diatasi terutama sarana dan prasarana pendidikan yang masih belum memadai yang dialami oleh sekolah-sekolah daerah terpencil, penyebaran kebutuhan dan kualitas guru yang belum merata antara sekolah daerah terpencil dan perkotaan, dan masih ditemukan anak-anak putus sekolah baik untuk jenjang pendidikan SD, SMP dan SMA di Kabupaten Pidie. ketiga hal tersebut diatas merupakan tanggung jawab dan kewenangan Pemerintah Daerah yang diatur berdasarkan norma dan kaidah hukum peraturan perundang-undangan baik UU No. 20 Tahun 2003 maupun Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2014. Amanat UU diatas harus dilaksanakan secara maksimal oleh Pemerintah Daerah dan dapat dijadikan landasan dan pedoman kebijakan pengelolaan pendidikan di Kabupaten Pidie yang membawa semangat perubahan ke arah yang lebih baik ke depan .
3. Ada beberapa hal yang menjadi faktor pendukung dan penghambat dalam pengelolaan pendidikan dasar dan menengah di Kabupaten Pidie baik itu faktor penghambat terutama faktor akses pendidikan terhadap daerah terpencil dan faktor kebutuhan dan kualitas guru yang belum merata, Maupun faktor pendukungnya berkenaan dengan kebijakan Pemerintah Daerah kearah pembenahan pengelolaan pendidikan dan program

pengelolaan pendidikan daerah yang berbasis muatan lokal.

### **UCAPAN TERIMA KASIH**

Terima kasih kepada Kabid Pendidikan Dasar dan Kabid Pendidikan Menengah Dinas Pendidikan Kabupaten Pidie, Kepala Sekolah, Guru, tokoh masyarakat, Akademisi Fakultas Hukum Unsyiah, dan seluruh pihak terkait lainnya yang turut memberi data dan informasi dalam penulisan ini.

### **DAFTAR PUSTAKA**

- Asri Wijayanti dan Lilik Sofyan Achmad, 2011. *Strategi Penulisan Hukum*. Lubuk Agung, Bandung.
- Nico Ngani, 2012. *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Pustaka Yustisia, Yogyakarta.
- Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, 2013. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Rajawali Pers, Jakarta.
- Zainuddin Ali, 2006. *Sosiologi Hukum*. Sinar Grafika, Jakarta.
- Peraturan Perundang-Undangan**
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang *Sistem Pendidikan Nasional*.
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang *Guru dan Dosen*.
- Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2014 tentang *Penyelenggaraan Pendidikan*.
- Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 24 Tahun 2007 tentang *Standar Sarana dan Prasarana untuk SD/MI, SMP/MTs dan SMA/MA*.