

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.¹ Sebagai sebuah negara kesatuan yang berbentuk republik, Indonesia membentuk Pemerintahan Daerah dalam rangka meningkatkan akuntabilitas, efektifitas, serta efisiensi dalam penyelenggaraan serta pelaksanaan pemerintahan diseluruh wilayah Indonesia. Keberadaan Pemerintahan Daerah yang dibentuk tersebut memiliki peran dalam hal menyelenggarakan serta melaksanakan urusan-urusan pemerintahan di daerah sesuai dengan pembagian urusan antara pusat dengan daerah yang terdapat didalam Undang-Undang. Berkenaan dengan hal tersebut, pembagian daerah yang ada di Indonesia meliputi wilayah provinsi, kabupaten dan kota, dimana masing-masing wilayah tersebut memiliki Pemerintahan Daerahnya sendiri yang ketentuan-ketentuannya diatur dalam Undang-Undang.²

Pemberian otonomi kepada suatu daerah tersebut pada dasarnya adalah sebuah bentuk nyata dari sistem desentralisasi. Desentralisasi adalah pendistribusian kewenangan dan urusan pemerintahan dalam suatu organisasi negara.³ Dengan adanya pembagian urusan-urusan dari titik pusat ke titik daerah dan juga berpindahnya tanggung jawab dalam membuat keputusan tertentu merupakan poin penting dalam desentralisasi. Desentralisasi tersebut tentunya memiliki manfaat, yang paling terlihat yaitu adanya pelaksanaan urusan-urusan

¹ Pasal 1 ayat (1) UUD 1945.

² Pasal 18 ayat (1) UUD 1945.

³ Oentarto Sindung Mawardi, *Menggagas Format Otonomi Daerah Masa Depan*, (Jakarta: Samitra Media Utama, 2004), hlm. 1.

pemerintahan termasuk urusan administrasi yang menjadi lebih produktif dan efektif. Desentralisasi dalam sistem pemerintahan di Indonesia mengacu kepada pembentukan daerah otonom yang akan menjadi tempat kewenangan yang diserahkan oleh pusat akan dilaksanakan. Dalam kerangka desentralisasi menurut Pasal 18 ayat (5) UUD 1945, bahwa:⁴

“Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh Undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat”.

Mengingat bahwa Indonesia adalah negara Kesatuan, maka Otonomi daerah dapat dikatakan sebagai sebuah instrument untuk memelihara negara kesatuan berdasarkan hukum untuk mewujudkan pemerataan kesejahteraan, dan keadilan di berbagai bidang diseluruh daerah di Indonesia. Selain itu pula, dengan otonomi daerah, pelaksanaan demokrasi dapat diperluas dimana setiap wilayah yang berada di Indonesia dapat secara mandiri mengatur dan mengurus rumah tangganya. Hal tersebut sangat penting untuk menunjukkan bahwa kehadiran daerah tetap penting walaupun terdapat tuntutan kesatuan negara Indonesia.⁵

Penyelenggaraan pemerintahan di daerah, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk menyusun Peraturan Daerah sesuai dengan kondisi daerah masing-masing. Peraturan daerah merupakan instrument aturan yang secara sah diberikan kepada Pemerintah daerah. Dinamika politik hukum tentang otonomi daerah di Indonesia mengalami rentetan perubahan yang dinamis. Otonomi daerah

⁴ Pasal 18 ayat (5) UUD 1945.

⁵ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: PSH FH UII, 2001), hlm. 3.

di Indonesia memasuki era baru dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang Pemerintah Daerah tahun 2014 ini merupakan suatu bentuk perwujudan dari semangat otonomi daerah di Indonesia. Sejak masa Orde baru hingga masa Reformasi, pengaturan tentang otonomi mengalami perubahan dan perkembangan tidak hanya pada legalitas formal, akan tetapi pada substansi pelaksanaannya. Jika merujuk pada Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 23 tahun 2014, terdapat perubahan yang dimana penggunaan kata kewenangan diubah dengan menggunakan istilah kata urusan. Urusan pemerintahan didefinisikan sebagai urusan yang absolute, konkuren dan umum dalam Pasal 9 Undang-undang Nomor 23 tahun 2014. Sedangkan dalam urusan pemerintahan lebih menegaskan prinsip konkuren.

Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat, daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota, yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.⁶ Urusan pemerintah konkuren merupakan landasan hukum pelaksanaan otonomi daerah dan merupakan pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Dalam urusan pemerintahan konkuren terdapat kewenangan daerah yang terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak

⁶ <https://setkab.go.id/ihtwal-urusan-pemerintahan-umum> diunduh pada tanggal 13 oktober 2023

berkaitan dengan pelayanan dasar.⁷ Pendidikan termasuk dalam urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar.

Urusan pemerintahan konkuren telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan pada Pasal 9 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, menyatakan bahwa:

“Urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota”.

Dalam pembagiannya, menurut Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, menyatakan bahwa:

“Urusan pemerintahan konkuren ini antara Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota dibagi berdasarkan prinsip akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas, dan kepentingan strategis nasional”.

Urusan pemerintahan berdasarkan prinsip tersebut dalam Undang-Undang ini menjelaskan bahwa yang menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi adalah urusan pemerintahan yang lokasinya berada dalam lintasan Daerah Kabupaten/Kota. Hal ini juga dapat dijadikan salah satu alasan terjadinya perpindahan kewenangan dari Pemerintah Kabupaten/Kota ke Pemerintahan Provinsi dalam urusan dibidang Pendidikan. Dalam lampiran Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 dalam sub urusan manajemen pendidikan telah membagi kewenangan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah daerah, pembagian tersebut antara lain:

⁷ A. Pangerang. *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, (Rajawali Pers: Depok, 2018), hlm. 34.

Pemerintah pusat bertanggung jawab dalam mengelola pendidikan tinggi, pemerintah provinsi bertanggung jawab dalam mengelola pendidikan menengah, pemerintah kabupaten/kota bertanggung jawab dalam mengelola pendidikan dasar.⁸

Kewenangan penyelenggaraan pendidikan di Indonesia dalam kerangka otonomi daerah senantiasa mengalami perubahan salah, satunya ketika era reformasi lahir di Negara Indonesia, maka kewenangan tersebut menjadi kewenangan pemerintah daerah. Daerah tidak bersifat negara maka daerah tidak memiliki kekuasaan negara seperti pada tingkat pusat/nasional. Sehingga yang dimilikinya adalah wewenang sebagai turunan dari kekuasaan negara untuk mengurus urusan pemerintahan tertentu menurut asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sehingga dalam hal ini kepala daerah memiliki keleluasaan untuk menjalankan aktivitas pelayanan publik kepada masyarakat di dalam bidang pendidikan.

Terselenggaranya pendidikan yang bermutu merupakan hak bagi setiap warga negara. Menurut UUD Negara RI Tahun 1945, setiap warga negara diwajibkan mengikuti pendidikan dasar dan negara berkewajiban membiayai pelaksanaan pendidikan dasar tersebut. Pendidikan dasar yang dimaksud diatur UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang dimaksud dengan pendidikan dasar adalah sembilan tahun. Selain itu di dalam UUD NRI 1945 Pasal 31 ayat (4) yang mengatur bahwa negara harus memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN atau APBD. Sehingga dalam hal ini

⁸ Ridwan Maulana & Tri Yuningsih, IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBAGIAN URUSAN PEMERINTAHAN BIDANG PENDIDIKAN MENENGAH JENJANG SMA/SMK DI KOTA BEKASI PROVINSI JAWA BARAT. *Jurnal Universitas Diponegoro*, 2019.

pemerintah Indonesia dalam usaha membangun sumber daya manusianya berkomitmen untuk mengalokasikan anggaran pendidikan 20% dari Anggaran Pendidikan dan Belanja Negara.

Dana anggaran pendidikan yang diarahkan untuk meningkatkan akses, distribusi, dan kualitas pendidikan. Namun terjadi dilema tersendiri terutama menyangkut semakin besarnya anggaran yang tersedia tapi tidak kunjung memberikan peningkatan yang diharapkan seperti jaminan ketersediaan sarana dan prasarana pendukung utama pendidikan.⁹ Selain itu, Ketersediaan anggaran yang cukup besar namun tidak efektif dalam penggunaannya tidak berdampak nyata bagi peningkatan Pendidikan. Hal ini tercermin dari skor The Program for International Student Assessment (PISA) yang diterbitkan oleh Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) pada tahun 2018 yang menilai Indonesia berada di peringkat ke 72 dari 78 Negara.¹⁰ Jika dilihat dari hasil penilaian PISA yang menunjukkan belum adanya peningkatan yang signifikan, tentunya ini merupakan hal yang ironi oleh karena alokasi APBN sudah sesuai dengan yang diamanatkan Undang-Undang yakni 20% untuk Pendidikan. skor PISA Indonesia juga masih berada jauh di bawah rata-rata skor PISA dibandingkan dengan skor yang diraih negara-negara anggota OECD lainnya.

Sri Mulyani, Menteri Keuangan Republik Indonesia, mengungkapkan bahwa dari total anggaran APBN 2023, anggaran Pendidikan mencapai Rp. 612,2 triliun.

⁹ Juanda Juanda, "ANOMALI ANGGARAN PENDIDIKAN DALAM PENGATURAN DAN PRAKTEK", (Dharmasiswa: Jurnal Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia), Vol 1 Nomor 2. Juni 2021, hlm 817.

¹⁰ Ilham Pratama Putra, "Skor PISA Indonesia, Nadiem: Jangan Ekspektasi Tinggi", <https://www.medcom.id/pendidikan/news-pendidikan/aNrxlwak-skor-pisa-indonesia-nadiem-jangan-ekspektasi-tinggi> Di unduh pada tanggal 25 Mei 2023.

Pembiayaan ini paling tinggi sepanjang sejarah. Berdasarkan data Kementerian Keuangan, angka itu tumbuh 5,8% dari pembiayaan sebelumnya sebesar Rp574,9 triliun. Dari jumlah tersebut digunakan untuk belanja pemerintah pusat sebesar Rp237,1 triliun. Di antaranya untuk Program Indonesia Pintar (PIP) kepada 20,1 juta siswa juga Kartu Indonesia Pintar (KIP) kuliah kepada 994,3 ribu mahasiswa. Selain itu, ada tunjangan profesi guru untuk 553,5 ribu guru nonPNS. Sementara itu alokasi transfer daerah Rp305,6 triliun untuk Bantuan Operasional Sekolah (BOS) kepada 43,7 juta siswa, ada juga Bantuan Operasional Penyelenggaraan (BOP) Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) kepada 6,2 juta siswa, dan BOP Pendidikan kesetaraan untuk 806 ribu peserta didik.¹¹ Selanjutnya Menteri Keuangan Sri Mulyani juga menyampaikan arah kebijakan anggaran pendidikan tahun 2023 yaitu antara lain untuk peningkatan akses pendidikan pada seluruh jenjang pendidikan melalui perluasan wajib belajar serta bantuan pendidikan dan peningkatan kualitas sarana prasarana sebagai penunjang kegiatan pendidikan terutama di daerah 3T (Daerah Terdepan, Terpencil dan Tertinggal), penguatan link and match dengan pasar kerja, pemerataan kualitas pendidikan, serta penguatan kualitas layanan PAUD.¹²

Pemerintah memegang peranan penting dalam meningkatkan kualitas pendidikan di Indonesia. Utamanya mulai dari ketersediaan sarana dan prasarana minimal gedung sekolah yang layak dan peningkatan akses pendidikan pada seluruh jenjang pendidikan melalui perluasan wajib belajar serta bantuan

¹¹<https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2023/02/14/anggaran-pendidikan-apbn-2023-paling-tinggi-sepanjang-sejarah> di unduh pada tanggal 25 Mei 2023.

¹²<https://www.kemenkeu.go.id/informasi-publik/publikasi/berita-utama/Anggaran-Pendidikan-Tahun-2023-Sebesar-Rp608,3-T>, diakses pada tanggal 28 Mei 2023.

pendidikan. Dalam hal ini salah satu upaya pemerintah dalam meningkatkan kualitas Pendidikan di Indonesia misalnya yaitu dengan cara menerapkan kebijakan penyelenggaraan program wajib belajar di sekolah. Program wajib belajar adalah program minimal Pendidikan yang harus di ikuti oleh Warga Negara Indonesia atas tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah. Seperti yang telah diuraikan dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 1 tahun 2021 bahwa:¹³ “Pemerintah Daerah melaksanakan penyelenggaraan pendidikan berdasarkan kewenangan daerah dalam sistem pendidikan nasional”. Selain itu, berdasarkan pada Pasal 11 ayat (2) UU No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang mengatakan bahwa:¹⁴

“Pemerintah pusat dan pemda wajib memberikan jaminan tersedianya anggaran untuk terselenggaranya bagi setiap warga negara yang berusia 7 sampai dengan 15 tahun yang dikenal sebagai wajib belajar sembilan tahun. Sehingga Wajib belajar merupakan program pendidikan minimal yang harus diikuti oleh warga Negara Indonesia atas tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah”.

Terselenggaranya pendidikan yang bermutu merupakan hak bagi setiap warga negara. Seperti yang diatur dalam Pasal 31 ayat (1) UUD 1945 yang mengatakan bahwa setiap warga negara berhak mendapat Pendidikan.¹⁵ Berdasarkan ketentuan ini, maka penyelenggaraan pendidikan merupakan tanggungjawab bersama baik pemerintah maupun masyarakat dan keberhasilan pendidikan sangat tergantung dari usaha terpadu yang dilaksanakan secara sinergis antara komponen terkait.

¹³ Pasal 3 ayat (1) Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan.

¹⁴ Pasal 11 Ayat (2) UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

¹⁵ Lihat Pasal 31 ayat (1) UUD NRI 1945.

Mengingat pendidikan merupakan hal yang sangat penting bagi setiap warga negara dan merupakan jalan untuk meningkatkan sumber daya manusia (SDM) sebagai penopang tercapainya pembangunan, baik di bidang ekonomi, sosial, budaya dan bidang-bidang lainnya.¹⁶

Keberhasilan suatu Negara banyak tergantung pada kemajuan tingkat pendidikannya, di Indonesia sendiri banyak dijumpai berbagai masalah yang berkaitan dengan pendidikan, misalnya saja adalah putus sekolah. Persoalan yang dihadapi mengenai Pendidikan daerah sekarang adalah masih terdapat adanya anak-anak yang putus sekolah. Anak putus sekolah merupakan kondisi anak yang mengalami kegagalan dalam mengikuti pendidikan di sekolah. Sehingga anak berhenti sekolah sebelum waktunya. Anak putus sekolah merupakan anak yang sudah terdaftar di sekolah SD, SMP, SMA namun belum menyelesaikan sekolahnya.¹⁷ Anak putus sekolah merupakan kondisi dimana anak telah dinyatakan keluar dari sekolah yang bersangkutan sebelum anak dinyatakan lulus oleh pihak sekolah tersebut. Sehingga mereka tidak memperoleh ijazah dari sekolah dan tidak mampu untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang selanjutnya.¹⁸

Berkenaan dengan masalah ini, seperti yang terjadi di daerah Kabupaten Bekasi. Kabupaten Bekasi merupakan salah satu daerah yang terletak di Provinsi Jawa Barat pun telah mewujudkan semua yang diamanatkan oleh peraturan yang lebih tinggi terkait pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada

¹⁶ <http://journal.umpalangkaraya.ac.id/index.php/pencerah>, diakses pada tanggal 17 Maret 2023.

¹⁷ Trismansyah, *Anak Putus Sekolah dan Permasalahannya*, (Jakarta: Percetakan Rosda Karya, 1998), hlm 18.

¹⁸ Ali Imron, *Managemen Peserta Didik Berbasis Sekolah*, (Malang: Departemen Pendidikan Nasional, 2004), hlm 125.

pemerintah daerah (desentralisasi) tersebut. Kabupaten Bekasi memiliki kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri termasuk didalamnya menjalankan roda pemerintahan dengan mewujudkan asas demokrasi. Akan tetapi dalam hal ini, masih terdapat anak-anak yang tidak bisa melanjutkan sekolah yang diakibatkan oleh berbagai faktor, yaitu faktor ekonomi, psikologis, serta lingkungan sosial yang menjadi pemicu seorang anak tidak dapat melanjutkan pendidikannya. Kebanyakan anak-anak yang mengalami putus sekolah dikarenakan faktor ekonomi, namun tidak banyak pula anak-anak yang mengalami putus sekolah dikarenakan faktor psikologis dan lingkungan sosial.

Berdasarkan laporan Badan Pusat Statistik (BPS) menyebutkan bahwa angka putus sekolah di Indonesia meningkat pada tahun 2022. Kondisi tersebut terjadi di seluruh jenjang pendidikan, baik Sekolah Dasar (SD), Sekolah Menengah Pertama (SMP), dan Sekolah Menengah Atas (SMA). Secara rinci, angka putus sekolah di jenjang SMA mencapai 1,38% pada 2022. Ini menandakan terdapat 13 dari 1.000 penduduk yang putus sekolah di jenjang tersebut. Persentase tersebut menjadi yang terbesar dibandingkan jenjang pendidikan lainnya. Angkanya juga tercatat naik 0,26% poin dibandingkan pada tahun sebelumnya yang sebesar 1,12%. Angka putus sekolah di jenjang SMP tercatat sebesar 1,06% pada 2022. Persentase tersebut juga meningkat 0,16% poin dari tahun lalu yang sebesar 0,90%. Lalu, angka putus sekolah di jenjang SD sebesar 0,13%. Persentasenya lebih tinggi 0,01% poin dibandingkan pada 2021 yang sebesar 0,12%.¹⁹ Kemudian di tengah kenaikan

¹⁹<https://dataindonesia.id/ragam/detail/angka-putus-sekolah-di-indonesia-meningkat-pada-2022>, diakses pada tanggal 24 Maret 2023.

anggaran pendidikan dari tahun ke tahun, jumlah anak putus sekolah di Indonesia ironisnya justru bertambah. Berdasarkan data Kementerian Keuangan, tahun 2023 anggaran pendidikan mencapai Rp.612,2 triliun. Jumlah itu mengalami kenaikan dibanding tahun 2022 yang berjumlah Rp.574,9 triliun. Jumlah siswa putus sekolah kembali mengalami kenaikan pada tahun ajaran 2022/2023. Angka Putus Sekolah (APS) di berbagai tingkat pendidikan mencapai 76.834 orang, dengan rincian jumlah siswa putus sekolah di tingkat SD mencapai 40.623 orang, tingkat SMP 13.716 orang, tingkat SMA 10.091 orang, dan SMK 12.404 orang.²⁰ Selanjutnya untuk di daerah Kabupaten Bekasi itu sendiri pada tahun 2020-2022 data anak putus sekolah pada tingkat SD, SMP, dan SMA yaitu:

Tabel 1.1

Data anak putus sekolah di Kabupaten Bekasi tahun 2020-2022

No	Keterangan	Jumlah anak putus sekolah
1.	Anak Putus Sekolah SD	3.702 orang
2.	Anak Putus Sekolah SMP	1.998 orang
3.	Anak Putus Sekolah SMA	2.331 orang
	Total	8.031 orang

Sumber:<https://pd.data.kemendikbud.go.id/ATS/index.php/Individuwilayah/Wilayah/022200>

Berdasarkan data yang telah dianalisis dalam lama <https://pd.data.kemendikbud.go.id/ATS/index.php/Individuwilayah/Wilayah/022200> bahwa telah ditemukan angka yang cukup tinggi berkenaan dengan anak putus sekolah di daerah

²⁰ <https://goodstats.id/article/gender-gap-di-indonesia-angka-putus-sekolah-didominasi-oleh-laki-laki-uLr22> di akses pada tanggal 15 Desember 2023.

Kabupaten Bekasi, sehingga apabila merujuk kepada Undang-undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 1 Tahun 2021 bahwa ada kewajiban untuk menuntaskan persoalan anak putus sekolah.

Selain itu terdapat alokasi anggaran pendidikan berdasarkan Pasal 36 Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi No. 1 Tahun 2021 menjelaskan bahwa:²¹ “Pemerintah Daerah menetapkan anggaran pendidikan paling sedikit 20% (dua puluh perseratus) dari anggaran pendapatan dan belanja daerah”. Namun terjadi dilema tersendiri terutama menyangkut semakin besarnya anggaran yang tersedia tapi tidak kunjung memberikan peningkatan yang diharapkan seperti peningkatan akses pendidikan pada seluruh jenjang pendidikan. Masih belum optimalnya program wajib belajar 12 tahun di Kabupaten Bekasi yang di sebabkan oleh ketimpangan akses pendidikan salah satu faktornya yaitu karena jumlah sekolah yang terbatas.²² Sehingga dalam hal ini, Pemerintah Kabupaten Bekasi bertanggung jawab dalam menjamin dan memenuhi hak dasar masyarakat akan layanan dan peningkatan pendidikan untuk menjamin hak setiap masyarakat dalam memperoleh pendidikan demi menjadikan masyarakat yang berkualitas maju, mandiri, dan sejahtera dengan membangun keunggulan komparatif di masing-masing wilayah dan didukung oleh kapasitas sumber daya manusia yang berkualitas.

²¹ Pasal 36 Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 1 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pendidikan.

²²<https://radarbekasi.id/2023/08/15/banyak-pr-dan-tantangan-pendidikan-di-usia-73-tahun-kabupaten-bekasi/> diunduh pada tanggal 13 Oktober 2023.

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah disampaikan, maka untuk menindaklanjutinya diperlukan penelitian lebih lanjut dengan judul: **“Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 1 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan”**.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 1 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pendidikan terhadap Anak Putus Sekolah?
2. Bagaimana kendala yang dihadapi Pemerintah Daerah Kabupaten Bekasi dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 1 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pendidikan?
3. Bagaimana upaya Pemerintah Daerah Kabupaten Bekasi dalam penurunan angka anak putus sekolah?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 1 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pendidikan terhadap anak putus sekolah.
2. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi Pemerintah Daerah Kabupaten Bekasi dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 1 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pendidikan.
3. Untuk mengetahui upaya Pemerintah Daerah Kabupaten Bekasi dalam penurunan angka anak putus sekolah.

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Diharapkan hasil dari penelitian ini dapat membantu serta menambahkan ilmu pengetahuan mengenai perkembangan dan kemajuan khususnya untuk di bagian ilmu Hukum Tata Negara, selain itu diharapkan juga dapat dijadikan sebagai bahan masukan bagi penelitian yang berminat dalam bidang kajian yang sama.

2. Kegunaan Praktis

Diharapkan penelitian ini dapat menjadi sebuah dorongan dalam aspek pelayanan publik dibidang pendidikan dan menjadi bahan pertimbangan pemikiran dalam penelitian lebih lanjut, serta dapat menjadi bahan referensi khususnya bagi pihak-pihak lain yang ingin meneliti dengan kajian yang sama untuk menjadi sebuah contoh kedepannya nanti.

E. Kerangka Berpikir

1. Teori Negara Hukum

Negara hukum adalah suatu kesatuan yang didalamnya mencakup berbagai aspek peraturan yang bersifat memaksa dan berlaku sanksi atau hukuman. Pemikiran atau konsepsi manusia tentang negara hukum lahir dan berkembang dalam situasi kesejarahan. Oleh karena itu, meskipun konsep negara hukum dianggap sebagai konsep universal, padahal dalam dataran implementasi ternyata memiliki karakteristik beragam. Hal ini dikarenakan

adanya pengaruh kesejarahan dalam setiap negara, selain hal tersebut juga adanya pengaruh falsafah bangsa, ideology negara dan lain-lain.²³

Negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechstaat* yang mulai populer pada abad XIX di Eropa meskipun pemikiran ini sudah lama hadir sebelumnya.²⁴ Negara hukum adalah istilah Indonesia yang terbentuk dari dua suku kata yaitu negara dan hukum.²⁵ Secara etimologis, istilah negara berasal dari bahasa Inggris (*state*), Belanda (*staat*), Italia (*e'tat*), dan Arab (*daulah*). Kata *staat* berasal dari kata latin status atau statum yang berarti menaruh dalam keadaan berdiri, membuat berdiri, menempatkan diri.²⁶ Dengan arti lain menunjukkan bentuk dan sifat yang saling mengisi antara negara di satu pihak dan hukum pihak yang lainnya. Tujuan negara adalah untuk memelihara ketertiban umum (*rectsorde*). Oleh karena itu, negara membutuhkan hukum dan sebaliknya hukum dijalankan dan ditegakkan melalui otoritas negara.²⁷

Terdapat beberapa istilah untuk mengartikan negara hukum yakni, *rechstaat* dan *the rule of law*. Sepintas hal ini menimbulkan keterkaitan dan kesamaan makna, namun apabila dikaji terdapat perbedaan-perbedaan yang signifikan. Menurut Philipus M. Hadjon konsep negara hukum *rechstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutism sehingga menjadikan

²³ Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006) hlm. 1.

²⁴ Ni'matul Huda, Hukum Tata Negara, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada) 2006, hlm. 73.

²⁵ Majda El Muhtaj, Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia, (Jakarta: Kencana, 2005) hlm. 19.

²⁶ Mexsasai Indra, Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia, (Bandung: Refika Aditama, 2011) hlm. 23.

²⁷ Sudargo Gautama, Pengertian Negara Hukum, (Bandung: Alumni, 1973) hal. 20.

sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep negara hukum *the rule of law* berkembang secara evolusioner.²⁸ Sehingga dalam hal ini dapat dijelaskan bahwa Istilah Rechtsstaat merupakan buah pemikiran untuk menentang absolutisme, yang sifatnya revolusioner dan bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*. Sedangkan, *the rule of law* berkembang secara evolusioner, yang bertumpu atas sistem hukum *common law*. Walaupun demikian perbedaan keduanya sekarang tidak dipermasalahkan lagi, karena mengarah pada sasaran yang sama, yaitu perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.

2. Teori Desentralisasi

Teori Desentralisasi dalam artinya yaitu “pelimpahan kekuasaan pemerintah dari pusat kepada daerah-daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri”.²⁹ Desentralisasi merupakan asas yang memberikan wewenang dari pemerintah Negara kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dan akan memperbesar kemungkinan dipenuhinya kepentingan rakyat yang bersifat lokal.³⁰

Menurut Philipus M. Hadjon, desentralisasi mengandung makna bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik dalam satuan

²⁸ Majda El Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2005) hlm. 21.

²⁹ R.D.H.Koesoemahatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, (Bandung: Binacipta, 1979), hlm. 4.

³⁰ Kuntana Magnar, *Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Otonom dan Wilayah Administratif*, (Bandung: Armico, 1984), hlm. 11

teritorial maupun fungsional. Dalam sistem ketatanegaraan, “desentralisasi” ini dipandang sebagai “asas” dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Desentralisasi ketatanegaraan (*staatskundige decentralisatie*) atau yang disebut desentralisasi politik (*politieke decentralisatie*) termaksud dibagi pula ke dalam 2 (dua) macam, yaitu desentralisasi teritorial (*territoriale decentralisatie*), yakni pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah masing-masing (otonom); dan desentralisasi fungsional (*functionale decentralisatie*), yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan tertentu di daerah.

Desentralisasi teritorial diatas, ditemukan dua macam penyelenggaraan, yakni otonomi (*autonomic*) dan tugas pembantuan (*medebewind* atau *zelfbestuur*). Selanjutnya lahirlah tugas-tugas tertentu yang oleh pemerintah pusat diserahkan sepenuhnya atau tidak sepenuhnya menjadi urusan rumah tangganya daerah.³¹ Lahir pula inisiatif dan partisipasi rakyat daerah untuk mengurus diri sesuai nilai-nilai demokratis. Inisiatif dan prakarsa ini adalah perwujudan kekuasaan bertindak merdeka (*vrije beweging*) yang diberikan oleh Pemerintah (pusat) kepada Daerah untuk memerintah daerahnya sendiri.

³¹ Bagir Manan & Kuantu Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1997), hlm. 277.

3. Teori Perundang-undangan

Memaknai kata “teori” dalam istilah “Teori Perundang-undangan” yaitu merujuk kepada cabang, bagian, segi, atau sisi dari ilmu pengetahuan di bidang Perundang-undangan, yang bersifat kognitif atau memberi pemahaman, terutama mengenai serangkaian pemahaman-pemahaman dasarnya. Teori perundang-undangan adalah bagian dari ilmu pengetahuan perundang-undangan. Selain itu, teori peraturan perundang-undangan merupakan suatu hukum tertulis dan tidak tertulis, hukum tertulis yang dibuat oleh pejabat Negara yang berwenang yang terdapat bukti tulisan sebagai bentuk adanya suatu aturan tersebut.³² Dan hukum yang tidak tertulis ialah yang terdapat didalam kehidupan masyarakat yang sudah dihidup seperti aturan turun temurun yang ada dalam lingkup masyarakat tersebut. Landasan keberlakuan secara yuridis ialah suatu peraturan perundang-undangan yang harus memenuhi syarat-syarat pembentukan dan berdasarkan pada hukum yang lebih tinggi. Teori perundangundangan pada hakekatnya bersifat kognitif dan lebih berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian. Disebut bersifat kognitif, karena berlandaskan rasio atau akal”.

Dalam perundang-undangan terdapat penjenjangan norma sebagaimana “Teori Stufenbau” (*stufenbau des rechts theorie*) hasil gagasan

³² Michael Frans Berry, PEMBENTUKAN TEORI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN, *Muhammadiyah Law Review: Jurnal Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Metro*, Vol 2, No. 2. 2018.

oleh Hans Kelsen. Teori yang dikemukakan oleh Hans Kelsen tersebut kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky.

Norma hukum dalam negara selalu berjenjang dapat ditemukan isi norma fundamental negara ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara (*staatsverfassung*), termasuk norma pengubahnya. Dibawah norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*) terdapat aturan pokok negara (*staatsgrund-gesetz*), yang biasanya dituangkan ke dalam batang tubuh suatu konstitusi. Di bawah *staatsgrundgesetz* terdapat norma yang lebih konkrit, yakni *formellegesetz* (undang-undang formal), sedangkan norma di bawahnya lagi adalah peraturan otonomi *verordnung & (autonomie satzung)*.³³

F. Langkah-langkah Penelitian

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini adalah metode pendekatan Yuridis Empiris. Penelitian yuridis-empiris merupakan penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif secara langsung pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat.³⁴ Penelitian hukum empiris adalah penelitian atau

³³Jumadi, KEDUDUKAN DAN FUNGSI PERATURAN DAERAH (PERDA) KABUPATEN/KOTA SEBAGAI INSTRUMEN OTONOMI DAERAH DALAM SISTEM PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA, *Jurnal Hukum UNSULBAR*, Vol 1, No.1, tahun 2018.

³⁴ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 134.

pengamatan dilapangan atau *field research* yang penelitian menitikfokuskan untuk mengumpulkan data empiris dilapangan.³⁵ Analisis yang dilakukan dilapangan pada sebuah/setiap masalah yang ditemukan ini memiliki sifat kualitatif yang dari sebuah pencarian atau penelitian yang menghasilkan data deskriptif yaitu secara tertulis atau lisan dari individu maupun perilaku. Penelitian yuridis empiris merupakan penelitian yang membahas bagaimana hukum beroperasi dalam masyarakat. Dalam hal ini pendekatan yuridis-empiris mengenai tentang Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 1 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan deskriptif analitis yaitu metode yang dipakai untuk menggambarkan satu kondisi atau keadaan yang sedang berlangsung yang tujuannya agar dapat memberikan data mengenai objek penelitian sehingga mampu menggali hal-hal yang bersifat ideal, kemudian dianalisis berdasarkan teori hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.³⁶ Sehingga dalam penelitian ini akan memaparkan tentang kajian yuridis terhadap Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 1 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pendidikan dilakukan dengan diskriptif analitif karena dilakukan dengan cara mengumpulkan berbagai data terkait penelitian, kemudian data tersebut disajikan secara

³⁵ Cholid Narbuko dan Abu Achmadi, *Metodologi Penelitian*, (Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2003), hlm. 1.

³⁶ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm. 223.

diskriptif (pemaparan), dan dianalisa sesuai dengan hukum positif yang terkait dan teori-teori yang terkait.

3. Sumber dan Jenis data

a. Sumber data

Sumber data dalam penelitian ini terdiri dari tiga macam, yaitu sebagai berikut:

1) Sumber Data Primer

Data Primer merupakan penelitian yang mengkaji dan menganalisis tentang perilaku hukum seseorang atau kelompok masyarakat yang berhubungan dengan hukum dan sumber data yang digunakan yaitu wawancara atau observasi yang dilakukan oleh peneliti dengan mendatangi langsung tempat penelitian tersebut agar menggambarkan dengan mudah dan mendapat data yang valid.³⁷

2) Sumber Data Sekunder

Data sekunder dalam penelitian ini menggunakan literatur lain yang membahas secara umum mengenai penyelenggaraan pendidikan terhadap anak putus sekolah, yang dapat dijadikan rujukan dalam penelitian ini yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat, yang terdiri dari :

- a) UUD Negara Republik Indonesia 1945.
- b) Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional.

³⁷ Bachtiar, *Metode Penelitian Hukum*, (Tangerang Selatan: UNPAM Press, 2018), hlm. 61-65.

c) Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 1 Tahun 2021.

3) Sumber Data Tersier

Sumber data tersier yaitu, bahan hukum yang memberikan petunjuk merupakan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan skunder yang terdiri dari kamus hukum, kamus bahasa Indonesia atau ensiklopedia dan lain-lain.

b. Jenis Data

Jenis data yang digunakan yaitu menggunakan jenis data kualitatif. Karena dalam penelitian kualitatif dapat dikembangkan berdasarkan kejadian yang diperoleh dari lapangan. Data kualitatif ini dapat dikumpulkan melalui hasil observasi atau metode lainnya yang serupa, data kualitatif ini merupakan data yang bersifat numerik yang di analisa berdasarkan data kemudian di narasikan atau di deskripsikan melalui laporan yang terperinci.

4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, data-data yang sesuai dengan pembahasan terkait diperoleh dari sumber kepustakaan yang berkaitan dengan masalah yang sedang diteliti, sehingga penelitian yang dilakukan dapat berdasarkan fakta yang sebenarnya. Berikut merupakan pengumpulan data yang diperlukan melalui beberapa tahap, yaitu:

a. Studi Pustaka

Studi pustaka adalah teknik pengumpulan data dengan mengadakan studi penelaah terhadap buku-buku, literatur-literatur, catatan-catatan,

dan laporan-laporan yang memiliki hubungan dengan permasalahan yang akan diselesaikan. Teknik ini digunakan untuk memperoleh dasar-dasar dan pendapat secara tertulis yang dilakukan dengan cara mempelajari berbagai literatur yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

b. Studi Lapangan

Studi lapangan merupakan pengumpulan data secara langsung ke lapangan dimana terjadi kegiatan observasi untuk memperoleh fakta-fakta guna memperoleh data dengan cara terjun langsung ke lapangan dengan menggunakan teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan beberapa tahapan yaitu:

1) Observasi

Observasi adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui sesuatu pengamatan, dengan disertai pencatatan-pencatatan terhadap keadaan atau perilaku objek sasaran.³⁸ Teknik observasi adalah pengamatan dan pencatatan secara sistematis fenomena-fenomena yang diselidiki. Dalam arti yang luas, observasi sebenarnya tidak hanya terbatas pada pengamatan yang dilaksanakan baik secara langsung maupun tidak langsung.³⁹

³⁸ Abdurrahman Fatoni, *Metodologi Penelitian dan Teknik Penyusunan Skripsi*, (Jakarta: Rineka Cipta,2011), hlm.104.

³⁹ Singarimbun Masri, *Metode Penelitian Survey*, (Jakarta:LP3ES,1995), hlm. 46.

2) Wawancara

Wawancara merupakan cara untuk memperoleh informasi atau data dengan dilakukan secara langsung kepada pihak-pihak yang bersangkutan dalam penelitian ini. Pihak-pihak disebut sebagai responden. Dalam penelitian ini yang menjadi responden yaitu Dinas Pendidikan Kabupaten Bekasi.

c. Studi Dokumentasi

Studi dokumentasi merupakan suatu metode pengumpulan informasi dengan mempelajari dokumen-dokumen untuk memperoleh informasi yang berkaitan dengan masalah yang sedang dipelajari. Studi dokumentasi merupakan salah satu cara di mana peneliti kualitatif dapat memvisualisasikan perspektif subjek melalui materi tertulis atau dokumen lain yang dihasilkan langsung oleh orang-orang yang terlibat. Dokumentasi yang dilakukan dalam penelitian ini adalah pengambilan gambar/foto ketika observasi, dan wawancara.

5. Analisis Data

Analisis data merupakan rangkaian atau tahapan yang akan penulis gunakan dalam mencari jawaban atas sebuah penelitian sehingga mendapatkan kesimpulan atas jawaban tersebut. Penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif dengan mengumpulkan data-data hasil observasi di Dinas Pendidikan Kabupaten Bekasi, Kemudian mengklasifikasi data yang sudah didapatkan dengan menelaah seluruh data kemudian mengklasifikasikannya dengan merujuk kepada kerangka

berpikir dan tujuan penelitian dari data yang diperoleh, lalu dihubungkan dengan data dan teori yang sudah dikemukakan dalam kerangka berfikir, dan yang terakhir yaitu menarik kesimpulan dengan memadukan antara data primer, sekunder dan tersier sehingga menjadi sebuah jawaban dari penelitian.

