



**TESIS**

**PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH NOMOR 2 TAHUN  
2007 TENTANG PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN  
DI KABUPATEN JEMBER DALAM PERSPEKTIF  
DEMOKRASI PARTISIPATIF DI BIDANG  
PENDIDIKAN DASAR**

**THE ARRANGEMENT OF LOCAL REGULATION NUMBER 2 OF 2007  
ON THE ORGANIZATION OF EDUCATION IN JEMBER IN THE  
PERSPECTIVE OF PARTICIPATORY DEMOCRACY  
IN THE FIELD OF BASIC EDUCATION**

Oleh :

**ERFINA FUADATUL KHILMI, S.H.  
NIM : 130720101024**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
KONSENTRASI HUKUM TATA NEGARA  
PROGRAM PASCA SARJANA  
UNIVERSITAS JEMBER  
2015**

**TESIS**

**PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH NOMOR 2 TAHUN  
2007 TENTANG PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN  
DI KABUPATEN JEMBER DALAM PERSPEKTIF  
DEMOKRASI PARTISIPATIF DI BIDANG  
PENDIDIKAN DASAR**

**THE ARRANGEMENT OF LOCAL REGULATION NUMBER 2 OF 2007  
ON THE ORGANIZATION OF EDUCATION IN JEMBER IN THE  
PERSPECTIVE OF PARTICIPATORY DEMOCRACY  
IN THE FIELD OF BASIC EDUCATION**

Oleh :

**ERFINA FUADATUL KHILMI, S.H.**

**NIM : 130720101024**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
KONSENTRASI HUKUM TATA NEGARA**

**PROGRAM PASCA SARJANA  
UNIVERSITAS JEMBER**

**2015**

**TESIS**

**PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH NOMOR 2 TAHUN  
2007 TENTANG PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN  
DI KABUPATEN JEMBER DALAM PERSPEKTIF  
DEMOKRASI PARTISIPATIF DI BIDANG  
PENDIDIKAN DASAR**

**THE ARRANGEMENT OF LOCAL REGULATION NUMBER 2 OF 2007  
ON THE ORGANIZATION OF EDUCATION IN JEMBER IN THE  
PERSPECTIVE OF PARTICIPATORY DEMOCRACY  
IN THE FIELD OF BASIC EDUCATION**

Untuk Memperoleh Gelar Magister Hukum Dalam Program Studi Ilmu Hukum  
Pada Program Pasca Sarjana Universitas Jember

Oleh :

**ERFINA FUADATUL KHILMI, S.H.  
NIM. 130720101024**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
KONSENTRASI HUKUM TATA NEGARA  
PROGRAM PASCA SARJANA  
UNIVERSITAS JEMBER  
2015**

**PERSETUJUAN PENELITIAN TESIS**

**TESIS INI TELAH DISETUJUI  
TANGGAL, 1 JULI 2015**

**Oleh:  
Dosen Pembimbing Utama**

**Dr. Aries Harianto, S.H., M.H.  
NIP. 196912301999 031001**

**Dosen Pembimbing Anggota**

**Dr. Jayus, S.H., M.Hum.  
NIP. 195612061983031003**

**Mengetahui:  
Ketua  
Program Studi Magister Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Jember**

**Dr. Jayus, S.H., M.Hum.  
NIP. 195612061983031003**

**PENGESAHAN**

**Tesis dengan Judul :**

**PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH NOMOR 2 TAHUN  
2007 TENTANG PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN  
DI KABUPATEN JEMBER DALAM PERSPEKTIF  
DEMOKRASI PARTISIPATIF DI BIDANG  
PENDIDIKAN DASAR**

**THE ARRANGEMENT OF LOCAL REGULATION NUMBER 2 OF 2007  
ON THE ORGANIZATION OF EDUCATION IN JEMBER IN THE  
PERSPECTIVE OF PARTICIPATORY DEMOCRACY  
IN THE FIELD OF BASIC EDUCATION**

**Oleh :**

**ERFINA FUADATUL KHILMI, S.H.  
NIM. 130720101024**

**Dosen Pembimbing Utama**

**Dosen Pembimbing Anggota**

**Dr. Aries Harianto, S.H., M.H.  
NIP. 196912301999031001**

**Dr. Jayus, S.H., M.Hum.  
NIP. 195612061983031003**

**Mengetahui,  
Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia  
Fakultas Hukum Universitas Jember**

**Dekan**

**Prof. Dr. Widodo Ekatjahjana, S.H., M.Hum.  
NIP. 197105011993031001**

Di pertahankan di hadapan Tim Dosen Penguji Pada:

Tempat : Fakultas Hukum Universitas Jember

Nomer SK Tim Dosen Penguji :

**Tim Penguji**

**Ketua**

**Prof. Dr. Khoidin, S.H.,M.Hum.,CN.**  
**NIP. 196303081988021001**

**Sekretaris**

**Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.Hum.**  
**NIP. 198206232005011002**

**Anggota I**

**Prof. Dr. Widodo Ekatjahjana, S.H.,M.Hum.**  
**NIP. 197105011993031001**

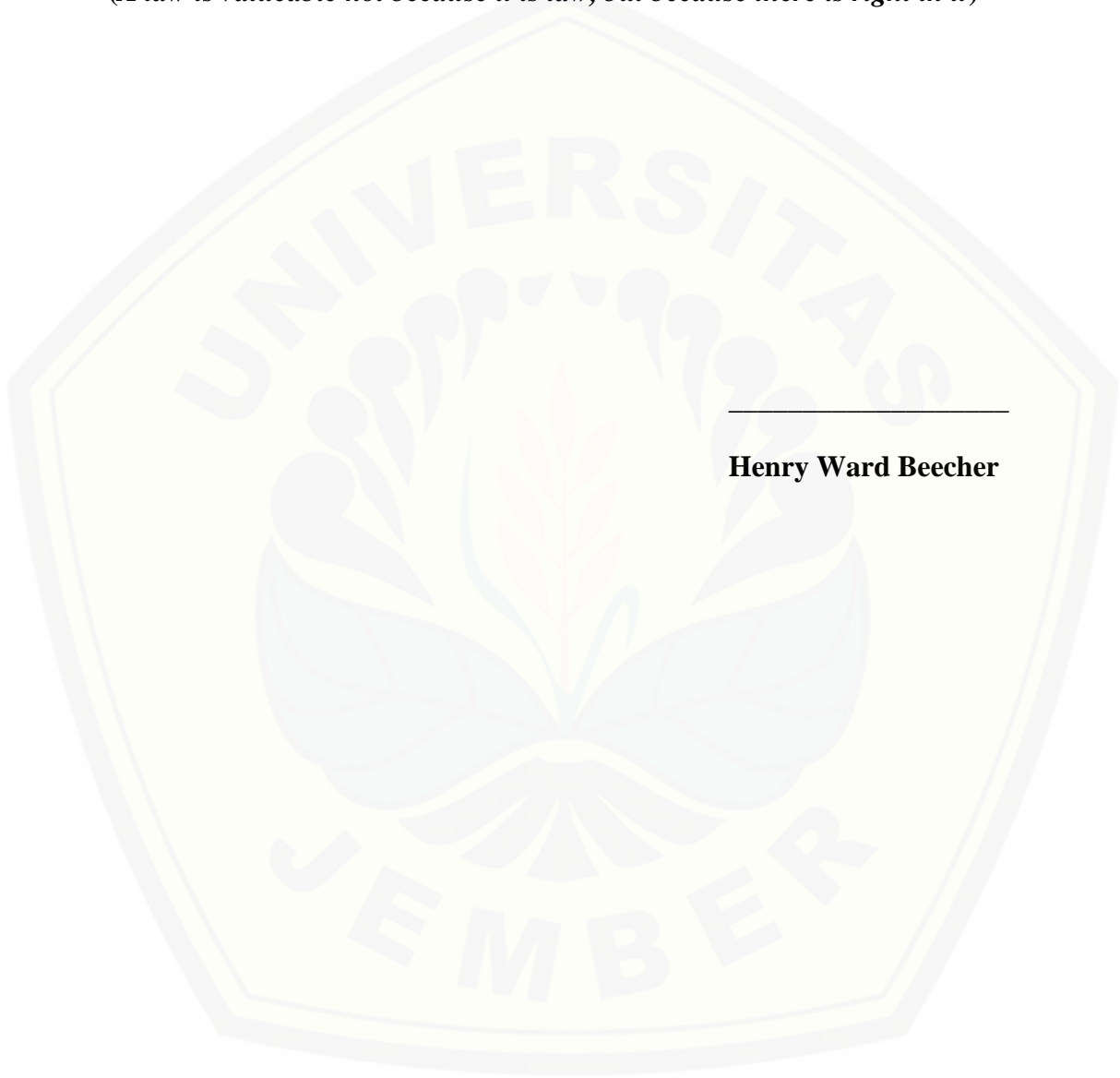
**Anggota II**

**Dr. Jayus, S.H., M.Hum.**  
**NIP. 195612061983031003**

**MOTTO :**

**“Hukum bernilai bukan karena itu adalah hukum, melainkan karena ada kebaikan di dalamnya.”**

*(A law is valueable not because it is law, but because there is right in it)*



---

**Henry Ward Beecher**

**PERNYATAAN ORISINALITAS TESIS  
PROGRAM MAGISTER**

Dengan ini menyatakan bahwa:

1. Karya tulis Saya, Tesis ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (Magisterr Ilmu Hukum), baik Universitas Jember meupun di perguruan tinggi lainnya.
2. Tesis ini murni gagasan, ide, rumusan, dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Tim Pembimbing.
3. Dalam tesis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dikutip dalam naskah ini dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya tulis ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di perguruan tinggi.

Jember, Juli 2015

Yang membuat pernyataan,

**Erfina Fuadatul Khilmi**  
**NIM. 130720101024**



## RINGKASAN

Tesis ini berjudul Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kabupaten Jember Dalam Perspektif Demokrasi Partisipatif di Bidang Pendidikan Dasar. Masalah pokok yang dikaji adalah : (1) Apakah Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kabupaten Jember telah memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik ?; (2) Apakah substansi materi partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah melalui Komite Sekolah dan Dewan Pendidikan yang secara umum diatur dalam pasal 61 ayat (2) dan (3) Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kabupaten Jember telah memenuhi asas-asas demokrasi partisipatif di bidang pendidikan dasar?

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian yuridis normatif. Pendekatan masalah menggunakan pendekatan perundang-undangan, dan pendekatan konseptual. Sumber data penelitian diperoleh dari bahan hukum primer dan sekunder. Data yang terkumpul dianalisis secara kualitatif dengan pendekatan yuridis normatif.

Hasil penelitian tesis ini adalah : *Pertama*, Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kabupaten Jember tidak berdasar pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik karena beberapa pasal-pasalnya tidak memenuhi asas materi muatan yang tepat sebagai materi pokok Perda No.2/2007. Secara Formal, ditemukan dalam penjelasan Perda No.2/ 2007, Pasal 33, Pasal 53 ayat (5), pasal 61 dan pasal 63 ayat (1) yang tidak memenuhi butir materi muatan perda sesuai dengan pasal 12 UU No.10/2004 sebagaimana diganti dengan pasal 14 UU No.11/2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan sebagai tugas pembantuan dari UU Sisdiknas telah ditemukan pasal-pasal yang inkonsistensi dengan UU Sisdiknas, yaitu pasal 29, pasal 53 ayat (2), pasal 57-60. Secara materiil, Substansi materi muatan Perda dalam Pasal 33 dan Pasal 61 tidak memenuhi asas kesamaan dalam hukum dan pemerintahan terkait partisipasi masyarakat melalui Komite Sekolah dan Dewan Pendidikan dalam pembentukan Perda Pendidikan Dasar; *Kedua*, Demokrasi partisipatif dalam pembentukan Perda melalui partisipasi masyarakat oleh Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah belum diatur secara tegas dalam UU Sisdiknas maupun Perda No.2/2007. Hal ini yang menyebabkan dua lembaga yang berkepentingan langsung terhadap pendidikan dasar di Daerah Kabupaten tidak bisa menyampaikan aspirasi masyarakat secara optimal dalam proses legislasi. Meskipun demikian, secara substansial, partisipasi masyarakat melalui Dewan Pendidikan/Komite Sekolah telah memenuhi prinsip-prinsip demokrasi partisipatif, yaitu prinsip rakyat atau masyarakat diberikan haknya secara penuh untuk ikut menentukan kebijakan pendidikan nasional dan semua Pihak yang berkepentingan diharapkan dapat berpartisipasi dalam penentuan kebijakan pendidikan.

Berdasarkan hasil penelitian tersebut direkomendasikan, bahwa *Pertama*, Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kabupaten Jember ini seyogyanya perlu diganti dengan Perda baru yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pendidikan Dasar karena sudah tidak relevan lagi dan pasal-pasal nya telah menyimpangi peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih tinggi; *Kedua*, perlunya perubahan terhadap Undang-undang Sisdiknas dalam Pasal 56 ayat (2) dan ayat (3) tentang fungsi pertimbangan atau perencanaan yang menjadi kewenangan Dewan Pendidikan/Komite Sekolah.



## Summary

The title of this thesis is the Arrangement of Local Regulation Number 2 Of 2007 On The organization of Education In Jember In The Perspective of Participatory Democracy In The Field of Basic Education. The main issues were discussed about : (1) whether local regulations number 2 Of 2007 on the organization of education in Jember has fulfilled the principle of the arrangement of good laws and regulations? (2) whether the substance of community participation in the arrangement of local regulations through school committees and boards of education that are generally regulated in article 61 paragraph 2 and 3 Local Regulation Number 2 Of 2007 On The organization of Education In Jember has fulfilled the principles of Participatory Democracy In The Field of Basic Education?

The juridical normative is used as the research method. The research method problem using the laws and conceptual approach. The research data obtained from primary and secondary laws . The collecting data is analyzed by a qualitative juridical normative approach. The findings of research shows that: **The First**, The local regulation number 2 year 2007 on the provison of education in the districts of jember is not based on the principles of good arrangement legislation because some of the articles are not including of the right principles as the substance of the subject matter of local regulation number 2 year 2007. Formally, in the explanation has found the local regulation number 2 year 2007, article 33, article 53, paragraph 5, article 61 and article 63 paragraph 1 are not including the content of regulations based on the article 12 of law number 10 year 2004, as replaced by the article 14 of law number 11 year 2012 on the arrangement the rule of regulation to make connection with the organization of regional autonomy. And as the co-administration of the National Education has been found the articles that inconsistency with the National Education, those are article 29, article 53 paragraph (2), article 57-60. Materially, the substance of regulations in article 33 and article 61 are not including the principle of equality in law related to the government society participation through school committees and boards of education in the formation of basic education of regulations. **The Second**, participatory democracy through public participation by the board of education and school committees in shaping legislation has not been set explicitly in the laws of education system or local regulation of law number 2 Of 2007. Nevertheless, substantially, the community participation through the board of education or school committee has fulfilled the principles of the people or communities who are given full rights to participate in determining the national education policy . From the results of this research, the researcher can give the following suggestions, those are: first, the local regulations number 2,Of 2007 on the organization of education in the district of Jember should be replaced with the new local regulation relating to the provision of basic education, because it is not relevant to the article and has deviated to the higher of laws and regulation, second, it's needed to change the laws of educational system in article 56 paragraph 2 and 3 about consideration or planning which become the authority the board of education and school committee.

## KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah *Subhanahu Wa Ta'ala*, Tuhan Yang Maha Kuasa, karena atas berkat rahmat dan karunia-Nya sehingga penelitian dan penulisan tesis yang berjudul 'Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kabupaten Jember Dalam Perspektif Demokrasi Partisipatif Di Bidang Pendidikan Dasar' ini dapat terselesaikan dengan baik.

Tesis ini menguraikan berbagai persoalan yang terkait dengan pembentukan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2007, baik itu secara mekanisme prosedural sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik maupun substansi materi Perda tersebut yang berlandaskan pada asas-asas persamaan di depan hukum, karena dalam perkembangannya pelibatan masyarakat melalui Dewan Pendidikan Kabupaten maupun Komite Sekolah sangat minim sekali dalam pembentukan Perda Penyelenggaraan Pendidikan Dasar.

Kajian dalam tesis ini, secara teoretikal mencoba melakukan upaya-upaya reformasi legislasi daerah di bidang ilmu perundang-undangan yang didasarkan pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan secara praktikal juga berusaha untuk memberikan kontribusi pemikiran yang bersifat prospektif, khususnya di bidang pendidikan dasar, yang dalam tesis ini diwujudkan pada sebuah gagasan perlindungan hukum terhadap Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah untuk hak inisiatif dan hak pengawasan dengan

pelibatan secara aktif dalam pembentukan Perda Penyelenggaraan Pendidikan Dasar sebagai alternatif pemikiran ke depan dalam rangka mewujudkan demokrasi partisipatif yang mampu mengakomodasi kebutuhan masyarakat di tingkat lokal terkait pendidikan dasar,

Penulis menyampaikan penghargaan dan terima kasih yang tidak terhingga kepada Bapak Dr. Aries Harianto, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing Utama dan Dr. Jayus, S.H., M.Hum., selaku Dosen Pembimbing Anggota yang dengan penuh perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan dan saran demi terselesainya pengerjaan tesis ini.

Dengan selesainya tesis ini, perkenankan penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Penghargaan setinggi-tingginya kepada kedua orang tuaku, Bapak H. Muhammad Fuad dan Ibu Hj. Rofiatul Chusna, S.PdI, dengan doa dan dukungan beliau yang tidak pernah berhenti dalam menyertai langkah penulis dalam menjalani kehidupan sampai pada tahap penulis dapat menyelesaikan pendidikan Strata 2 (S2) di Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Universitas Jember;
2. Bapak Prof. Dr. Widodo Ekadjahjana, S.H.,M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember dan Dosen Penguji Tesis yang telah memberikan koreksi dan masukan-masukan yang sangat berharga bagi penulis;
3. Bapak Dr. Djayus, S.H., M.Hum., sebagai Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jember dan Dosen Pembimbing Anggota yang memberikan dorongan semangat dan bimbingan kepada penulis selama menempuh studi S-2 ini;
4. Bapak Prof. Dr. Khoidin, S.H., M.Hum., CN, sebagai Dosen Penguji Tesis yang telah memberikan koreksi dan masukan-masukan yang sangat berharga bagi penulis;
5. Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H.,M. Hum., sebagai Dosen Penguji Tesis yang telah memberikan koreksi dan masukan-masukan yang sangat berharga bagi penulis;
6. Guru Besar dan Staf Pengajar pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jember yang dengan perantara beliau-beliau, penulis mendapatkan ilmu yang sangat berguna bagi masa depan penulis;

7. Pengelola Administrasi Program Magister Ilmu Hukum Universitas Jember, Mbak Nita, Mbak Nurul, Mas Abbas, Pak Dedi serta Pak Narto yang telah memberikan pelayanan yang begitu cepat dan tepat disampaikan;
8. Sekretaris Dekan Bu Mey yang memberikan informasi yang cepat dan kemudahan dalam penyelesaian tesis ini;
9. Bapak Ibnu Rosyid, SPdI, dan rekan-rekan guru di MA AL-QODIRI I Jember yang telah banyak membantu penulis selama menempuh studi;
10. Rekan-rekan Program Magister Ilmu Hukum Universitas Jember Angkatan 2013, yakni : Aninditha, Ibu Tutik, Ilmi, Mas Nail, Mas Rendra, Pak Sudi, dan lain-lain yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu. Kebersamaan, dan motivasi dari rekan-rekan sekalian tidak mudah penulis lupakan;
11. Adikku Syahrul Faizin Setiawan, ST dan adik iparku Vinny Iradatiadini ST yang membantu dan memotivasi terselesainya pengerjaan tesis ini;
12. Suamiku Fajrianto Hidayat dan anakku Wildan Muhammad Nasrullah yang memberikan semangat, dukungan dan pengertian selama pengerjaan tesis ini.

Dengan keterbatasan pengalaman, pengetahuan maupun pustaka yang ditinjau, penulis menyadari bahwa tesis ini masih banyak kekurangan dan perlu pengembangan lebih lanjut agar benar benar bermanfaat. Oleh sebab itu, penulis sangat mengharapkan kritik dan saran agar tesis ini lebih sempurna serta sebagai masukan bagi penulis untuk penelitian dan penulisan karya ilmiah di masa yang akan datang. Akhir kata, penulis berharap tesis ini memberikan manfaat bagi kita semua terutama untuk pengembangan Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan di Indonesia, terutama produk legislasi daerah yang partisipatif.

Jember, Juli 2015

P e n u l i s,

**DAFTAR ISI**

1. Halaman Sampul Depan .....	i
2. Halaman Sampul Dalam .....	ii
3. Halaman Persyaratan Gelar .....	iii
4. Halaman Persetujuan Penelitian Tesis.....	iv
5. Halaman Pengesahan .....	v
6. Halaman Tim Penguji .....	vi
7. Motto .....	vii
8. Pernyataan Orisinilitas Tesis .....	viii
9. Ringkasan .....	ix
10. Summary .....	xi
11. Kata Pengantar .....	xii
12. Daftar Isi.....	xv

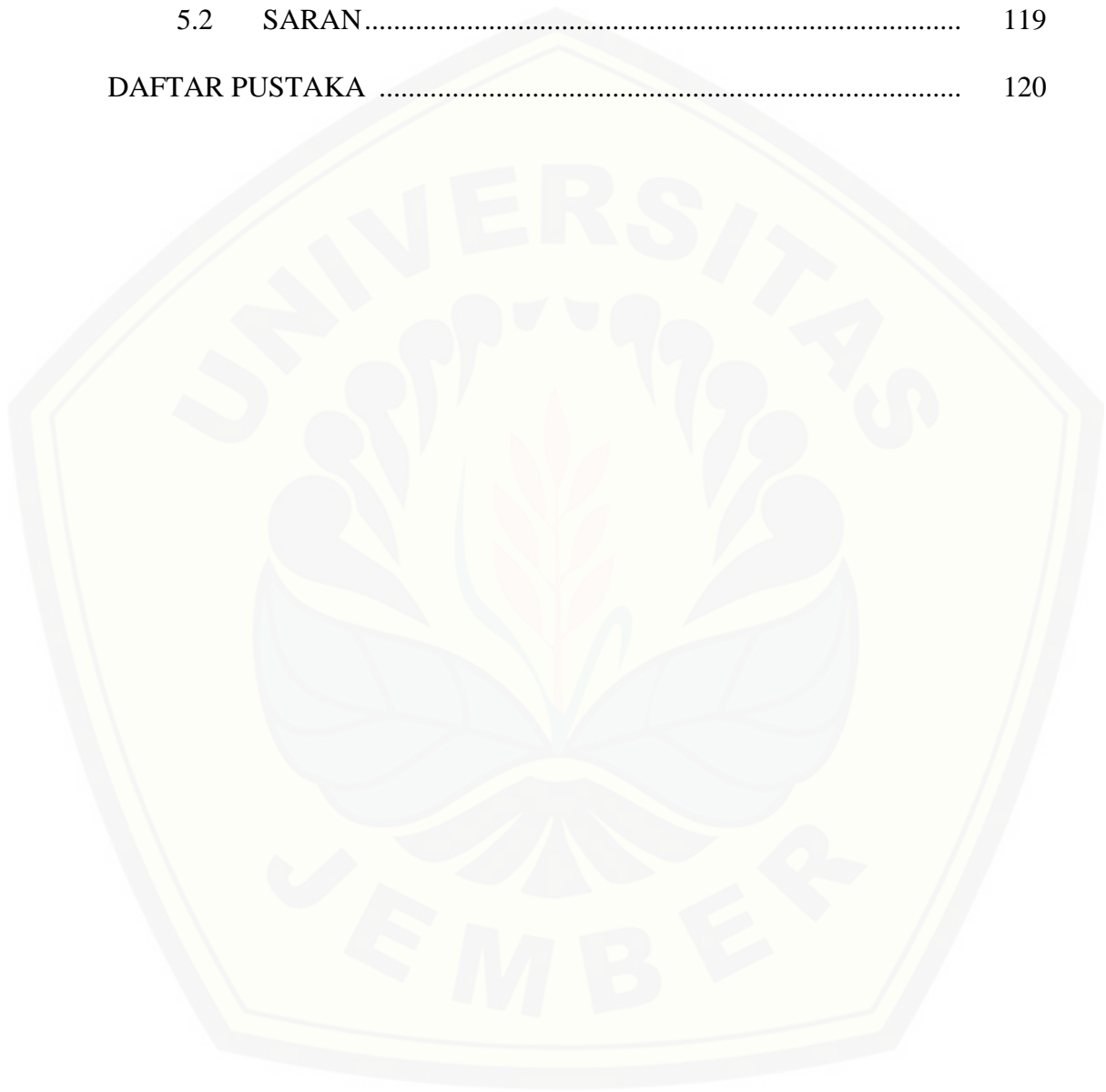
**BAB I PENDAHULUAN**

1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	11
1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian .....	11
1.3.1 Tujuan Penelitian .....	11
1.3.2 Manfaat Penelitian.....	12
1.4 Metode Penelitian .....	13
1.4.1 Tipe Penelitian .....	13
1.4.2 Pendekatan Masalah .....	14

1.4.3	Bahan Penelitian Hukum .....	15
1.4.4	Metode Pengumpulan Bahan Hukum .....	17
1.4.5	Analisis Bahan Penelitian Hukum .....	18
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>		
2.1	Pengertian Asas .....	19
2.2	Konsep Pemahaman Peraturan Perundang-undangan .....	22
2.3	Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan .....	24
2.4	Konsep Demokrasi .....	29
2.5	Konsep Partisipasi .....	33
<b>BAB III KERANGKA KONSEPTUAL .....</b>		<b>37</b>
<b>BAB IV PEMBAHASAN</b>		
4.1	Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundangan Yang Baik Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Penyelenggaraan Pendidikan di Kabupaten Jember .....	40
4.1.1	Asas dalam Pancasila selaku cita hukum .....	42
4.1.2	Asas Negara berdasar atas hukum .....	45
4.1.3	Asas Pemerintahan berdasar sistem konstitusi .....	51
4.1.4	Penerapan Asas-asas formal dan material dalam pembentukan peraturan perundangan yang baik menurut A. Hamid Attamimi .....	61
4.2	Asas Demokrasi Partisipatif Dalam Pembentukan Perda Melalui Partisipasi Masyarakat oleh Komite Pendidikan dan Dewan Pendidikan Dalam Pasal 61 ayat (2) dan (3) Perda No. 2/2007	



tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kabupaten Jember .....	107
BAB V PENUTUP	
5.1 KESIMPULAN .....	118
5.2 SARAN .....	119
DAFTAR PUSTAKA .....	120



## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Pasal 1 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (yang selanjutnya disebut UUD NRI 1945), menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Hal ini berarti, negara memiliki hak dan kewajiban memberikan jaminan perlindungan konstitusional terhadap warga negara untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara.

Salah satu bagian hak konstitusional yang dijamin oleh negara adalah hak partisipasi masyarakat sebagaimana diatur dalam pasal 28 D ayat (1) dan ayat (3) yang dapat dipahami bahwa kebijakan-kebijakan yang ditetapkan oleh negara termasuk kebijakan di bidang pendidikan merupakan alat atau sarana untuk mengakomodasi kepentingan rakyat di bidang pendidikan. Oleh karena itu rakyat, perlu dilibatkan dalam pembentukan maupun pelaksanaan kebijakan negara yang tidak saja sekedar dipandang sebagai loyalitas rakyat atas pemerintahnya melainkan yang juga tak kalah penting adalah sebagai miliknya. Dengan adanya perasaan memiliki terhadap kebijakan negara, masyarakat akan semakin banyak sumbangannya dalam pembentukan dan pelaksanaan kebijakan, termasuk kebijakan pendidikan.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ali Imron, *Kebijaksanaan Pendidikan di Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2002, hlm 79-80.

Ruang lingkup penulisan tesis ini terkait dengan partisipasi masyarakat dalam satuan pendidikan dasar yang memberikan peluang secara luas peran masyarakat dalam bidang pendidikan dan menunjukkan bahwa negara bukan satu-satunya penyelenggara pendidikan<sup>2</sup>. Dalam artian, pendidikan merupakan tanggungjawab bersama antara pemerintah, orangtua, dan masyarakat. Tanpa dukungan masyarakat, pendidikan tidak akan berhasil dengan maksimal. Hal ini sebagaimana dinyatakan dalam Undang-undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78 (yang selanjutnya disebut UU Sisdiknas) dalam pasal 56 ayat (1) yaitu:

“ Masyarakat berperan dalam peningkatan mutu pelayanan pendidikan yang meliputi perencanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan melalui dewan pendidikan dan komite sekolah/ madrasah”.

Reformasi pemerintahan mengakibatkan terjadinya perubahan paradigma bernegara dari sentralistik menuju kearah konsep bernegara desentralistik yang melahirkan pemberian otonomi kepada daerah. Termasuk juga penyelenggaraan pendidikan dasar yang sentralistik dan birokratis menuju desentralisasi sistem pengelolaan pendidikan yang berbasis pada partisipasi masyarakat dan manajemen berbasis sekolah<sup>3</sup>. Tentunya, hal ini akan berimplikasi pada pemahaman yaitu: *pertama*, pengambilan keputusan dari rakyat secara langsung, atau partisipasi dalam pengambilan keputusan. *Kedua*, partisipasi dalam

---

<sup>2</sup> Sam M. Chan dan Tuti T. Sam, *Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm 118.

<sup>3</sup> Konsep manajemen berbasis sekolah (MBS) berpotensi menawarkan partisipasi masyarakat, pemerataan, efisiensi, serta manajemen yang bertumpu pada tingkat sekolah untuk menentukan sendiri apa yang perlu diajarkan dan mengelola sumber daya yang ada di sekolah untuk berinovasi dan berimprovisasi. Lihat selengkapnya dalam Hasbullah, *Otonomi Pendidikan (kebijakan otonomi daerah dan implikasinya terhadap penyelenggaraan pendidikan)*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm 69.

manajemen situasional atau manajemen kepemimpinan oleh rakyat dalam bidang pendidikan.<sup>4</sup>

Desentralisasi pendidikan sebagai bagian dari konsekuensi pelaksanaan otonomi daerah khususnya di tingkat Kabupaten, mengharuskan sekolah meletakkan landasan yang kuat bagi penyelenggaraan pendidikan di daerah yang lebih demokratis, transparan, efisien dan melibatkan partisipasi masyarakat yang diwujudkan dengan membentuk Komite Sekolah pada tiap satuan pendidikan dasar dan Dewan Pendidikan di setiap kabupaten atau kota.<sup>5</sup>

Berpangkal dari uraian diatas, maka di era demokrasi dan partisipasi ini diperlukan pemberdayaan dari kedua lembaga perwakilan masyarakat tersebut untuk meningkatkan mutu pelayanan pendidikan di daerah Kabupaten. Namun, pada praktiknya keberadaan dan kinerja dewan pendidikan di tingkat kabupaten dan komite sekolah di tingkat satuan pendidikan dasar tidak memahami kondisi dan perkembangan pendidikan dan sekolah di wilayahnya. Hal ini dikarenakan peran dan fungsi Komite Sekolah di banyak sekolah hanya berfungsi sebagai penggalang dana untuk kegiatan sekolah.<sup>6</sup> Sehingga, Dewan Pendidikan yang bersifat sebagai lembaga mandiri ditingkat kabupaten kurang terlihat peran tugas

---

<sup>4</sup> Tilaar, H.A.R dalam Siti Irene Astuti D, *Desentralisasi Pendidikan Dan Peran Bagi Pembangunan Pendidikan di Indonesia*, disampaikan dalam seminar nasional desentralisasi dan kebijakan pendidikan, UNY, tanggal 5 Juni 2011, hlm 22.

<sup>5</sup> Hasbullah, *Otonomi Pendidikan Kebijakan Otonomi Daerah Dan Implikasinya Terhadap Penyelenggaraan Pendidikan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006, hlm 89.

<sup>6</sup> Luki Aulia, “ *Efektivitas Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah Dipertanyakan*”, <http://www.print.kompas.com/baca/2015/02/25/Efektivitas-Dewan-Pendidikan-dan-Komite-Sekolah-Di>, diakses 25 Februari 2015.

dan fungsinya yang seharusnya mengetahui plus minusnya situasi pendidikan di wilayah masing-masing.<sup>7</sup>

Mengacu pada fakta empiris diatas, maka untuk meningkatkan tanggung jawab dan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan dan pelayanan pendidikan dasar yang bermutu serta untuk menciptakan suasana dan kondisi transparan, akuntabel, demokratis dan berkepastian hukum yang jelas, diperlukan suatu mekanisme dalam bentuk kebijakan daerah melalui pembentukan Peraturan Daerah No.2/2007 Lembaran Daerah Tahun 2007 Nomor 2 tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kabupaten Jember sebagai wujud nyata pelayanan publik yang mengakomodir kebutuhan masyarakat di bidang pendidikan dasar.

Inisiatif pembentukan Peraturan Daerah tidak selalu dikarenakan adanya permasalahan dalam masyarakat, melainkan sebagai bagian dari tuntutan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yaitu bila merujuk pada Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 sebagaimana diganti dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82 (yang selanjutnya disebut UU P3) dalam pasal 7 ayat (1) dinyatakan bahwa Peraturan Daerah Kabupaten/Kota termasuk bagian dari jenis Peraturan Perundang-undangan. Hal ini berarti secara hierarki/penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundangan yang lebih tinggi (Pasal 7 ayat (2)).

---

<sup>7</sup> Kusen Andalas, "Tentang Pendidikan di Kabupaten Jember", <http://www.sahabat-kusen.com/2015/04/tentang-pendidikan-di-kabupaten-jember.html>, diakses 6 April 2015.

Pada tataran normatif, Perda No.2/2007 tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kabupaten Jember yang mengatur tentang partisipasi masyarakat melalui Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah/ Madrasah terkait fungsi dan wewenang diatur dalam pasal 61, yaitu:

- ayat (2) : 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 kabupaten.
- ayat (3) : 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.
- ayat (4) : Ketentuan mengenai pembentukan dewan pendidikan dan komite sekolah/ madrasah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Bupati.

Menurut Penulis, pasal 61 ayat (2) dan ayat (3) diatas merupakan pasal-pasal yang ada dalam UU Sisdiknas terkait fungsi dan wewenang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah, namun sebagai perda yang dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, maka setidaknya diperlukan penjabaran lebih lanjut terkait mekanisme akuntabilitas pendidikan dengan memperhatikan karakter/ ciri khas dari daerah Kabupaten Jember. Sebagaimana dinyatakan dalam pasal 14 UU P3, yaitu:

“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.

Selain itu, juga dinyatakan dalam pasal 236 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana diganti dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014

Tentang Pemerintahan Daerah Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244 (yang selanjutnya disebut UU Pemerintahan Daerah), yaitu:

Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Secara substansi, bahwa materi partisipasi masyarakat melalui Komite Sekolah atau Dewan Pendidikan dalam pasal 61 ayat (2) dan (3) terindikasi belum mewakili kepentingan masyarakat lokal karena tidak ada batasan yang jelas mengenai tugas, fungsi dan wewenang komite sekolah atau dewan pendidikan sebagai konsekuensi adanya pelaksanaan desentralisasi pendidikan,<sup>8</sup> yang mengakomodasi terwujudnya demokrasi pendidikan di daerah kabupaten, tentunya dalam hal ini lebih bersifat politis, menyangkut keterlibatan penuh terhadap masyarakat yang berkepentingan dengan pendidikan untuk berpartisipasi dalam penentuan kebijakan pendidikan<sup>9</sup>, termasuk dalam hal ini adalah Perda Pendidikan. Hal ini sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 8 UU Sisdiknas, yaitu:

“Masyarakat berhak berperan serta dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan.”

Berdasarkan uraian diatas, dapat dipahami bahwa ada indikasi inkonsistensi norma yang secara hierarki Peraturan Daerah No. 2/2007 tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kabupaten Jember yang telah menyimpangi peraturan yang kedudukannya lebih tinggi terkait prosedur/ mekanisme dan

---

<sup>8</sup> Desentralisasi pendidikan mengandung upaya mendekatkan pengambilan keputusan pada kebutuhan stakeholders, sehingga di satu sisi pembangunan pendidikan lebih sesuai dengan kekhasan daerah, di sisi lain potensi masyarakat dapat lebih didayagunakan. Pada akhirnya desentralisasi pendidikan ini diharapkan akan meningkatkan mutu dan keunggulan sumberdaya manusia. Lihat selengkapnya dalam Mada Sutapa, *Perspektif desentralisasi pendidikan dalam konteks desentralisasi pemerintahan*, [http://staf.uny.ac.id/sites/default/files/Artikel/Jurnal\\_ManajemenPendidikan\\_pdf](http://staf.uny.ac.id/sites/default/files/Artikel/Jurnal_ManajemenPendidikan_pdf). Diakses 20 Oktober 2005.

<sup>9</sup> Kartini Kartono, *tinjauan politik mengenai sistem pendidikan nasional beberapa kritik dan sugesti*, Pradya Paramita: Jakarta, 1997, hlm 196-197.

substansi dari pasal 61 Perda No.2/2007 tentang partisipasi masyarakat melalui Komite Sekolah dan Dewan Pendidikan dari aspek demokrasi pendidikan di daerah kabupaten Jember dalam rangka pembentukan perda yang partisipatif, yang didalamnya mengandung dua makna yaitu proses dan substansi. Proses adalah mekanisme dalam pembentukan undang-undang termasuk Perda yang harus dilakukan secara transparan sehingga masyarakat dapat berpartisipasi memberikan masukan dalam mengatur suatu persoalan. Substansi adalah materi yang diatur harus ditujukan bagi kepentingan masyarakat luas sehingga menghasilkan suatu undang-undang yang demokratis berkarakter responsif.<sup>10</sup>

Suatu norma itu berlaku karena ia mempunyai daya laku (*validitas*) atau karena ia mempunyai keabsahan (*validity/Geltung*)<sup>11</sup>, termasuk Perda No. 2/2007 yang sampai sekarang tetap berlaku dan belum ada pembaharuan. Daya laku ini ada apabila norma itu dibentuk oleh lembaga yang bawenang membentuknya<sup>12</sup>, misalnya dalam UU Pemerintahan Daerah pasal 236 ayat (2), suatu Perda adalah sah apabila dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.

Selain, karena adanya daya laku (*validity*), dihadapkan pula pada daya guna (*efficacy*) dari norma tersebut. Dalam hal ini dapat dilihat apakah suatu yang ada dan berdaya berlaku itu berdaya guna secara efektif atau tidak.<sup>13</sup> Perda No. 2/2007 tentang penyelenggaraan pendidikan dikabupaten Jember dalam

---

<sup>10</sup> Syaifudin, *Proses Pembentukan UU: Studi Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan UU*, Jurnal Hukum, No. Edisi Khusus Vol. 16, FH UII, Yogyakarta, 2009, hlm 97.

<sup>11</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan I, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm 39.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> *Ibid.*



pelaksanaannya ternyata memiliki berbagai kelemahan<sup>14</sup>, yang membuat perda ini tidak bekerja secara efektif sehingga mengakibatkan tingkat kepatuhan masyarakat masih rendah terhadap Perda Pendidikan tersebut..

Dengan demikian, sejalan dengan semangat penyelenggaraan otonomi daerah, maka diperlukan reformasi legislasi<sup>15</sup> dalam pembentukan Perda, yang salah satunya harus berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sehingga kualitas produk legislasi daerah yang dibentuk sesuai dengan tujuan yang diinginkan.<sup>16</sup> A. Hamid S Attamimi memaknainya dengan asas-asas bagi pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut<sup>17</sup>, yang berfungsi untuk memberikan pedoman dan bimbingan bagi

---

<sup>14</sup> Hal ini dinyatakan dalam surat Pernyataan Bersama Kelompok Kerja Guru Pendidikan Agama Islam (KKG PAI), Musyawarah Guru Mata Pelajaran Pendidikan Agama Islam (MGMP PAI) dan Asosiasi Guru Pendidikan Agama Islam (AGPAI) Kabupaten Jember Nomor: 001/KKG-MGMP-AGPAI PAI/V/2012 tertanggal 7 Mei 2012 tentang kelemahan-kelemahan yang ada pada Perda Pendidikan di Kabupaten Jember, antara lain:

1. Kurang responsif, kondisi ini terjadi pada kalangan praktisi pendidikan maupun pelaku pendidikan di Kabupaten Jember ini. yang kurang memahami ruh dan isi Perda. Sehingga, respon terhadap berbagai keluhan, aspirasi maupun harapan masyarakat seringkali diabaikan;
2. Kurang informatif dan sosialisasi, berbagai informasi tentang Perda yang terkait muatan lokal BTA (baca tulis Alquran) dan wajib dilaksanakan bagi penyelenggara pendidikan di jenjang pendidikan dasar SD/SMP tidak tersampaikan kepada masyarakat, sehingga hanya sebagian sekolah saja yang melaksanakan;
3. Kurang koordinasi, Dinas Pendidikan Kabupaten Jember kurang berkoordinasi dengan pihak sekolah untuk melaksanakan Perda;
4. Inefisiensi anggaran, Perda yang dioperasionalkan ternyata tidak memberi manfaat bagi masyarakat luas karena dalam praktiknya pembelajaran BTA yang termasuk muatan lokal hanya sekedar dalam pembiasaan atau ekstra saja, tanpa ada tolak ukur yang jelas sesuai dengan lampiran Perbup;
5. Kurang akuntabel, Dinas Pendidikan kurang bertanggung jawab untuk memajukan pengelolaan pendidikan di daerah khususnya terkait muatan lokal BTA dikarenakan tidak ada panduan resmi (Buku Ajar).

<sup>15</sup> Konsep reformasi regulasi adalah suatu upaya dalam rangka meningkatkan kualitas dan evelititas peraturan perundang-undangan agar terwujud tertib peraturan perundang-undangan dan kepastian hukum bagi masyarakat dan para pencari keadilan, dalam Jazim Hamidi dkk., *Teori dan Hukum Perancangan Perda.*, UB Press, Malang, 2012, hlm 24.

<sup>16</sup> Yuliantri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm 12.

<sup>17</sup> A. Hamid. S Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm 331.

penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai, sehingga tepat penggunaan metode pembentukannya, serta sesuai dengan proses dan prosedur yang telah ditentukan.<sup>18</sup>

Dengan kerangka berpikir demikian, maka dalam proses pembentukan Perda itu secara prosedural mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan berpedoman pada asas keterbukaan yang merupakan salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dengan melibatkan peran serta masyarakat secara aktif. Sebagaimana dikemukakan oleh M Hadjon<sup>19</sup> bahwa konsep partisipasi masyarakat berkaitan dengan konsep keterbukaan. Dalam artian tanpa keterbukaan pemerintahan tidak mungkin masyarakat dapat berpartisipasi dalam melakukan kegiatan-kegiatan pemerintahan.

Secara substansial, materi pembentukan perda juga harus sesuai dengan asas materi muatan yang tepat dan aspiratif. Asas materi muatan yang tepat menjadi penting karena pembentukan perda yang baik harus memperhatikan mengenai materi muatan yang akan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan tersebut, setiap jenis peraturan perundang-undangan mempunyai materi muatan tersendiri yang biasanya didasarkan pada peraturan perundang-undangan

---

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm 313.

<sup>19</sup> M. Hadjon, *Keterbukaan Pemerintahan Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Demokratis*, dalam Rahendro Jati, *Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Yang Responsif*, Jurnal *Rechtvinding*, Media Pembinaan Hukum Nasional, No.3 Vol.1, Kementerian Hukum Dan Ham RI, Desember 2012, hlm 335.

diatasnya.<sup>20</sup> Muatan aspiratif, mengandung arti bahwa materi atau substansi norma dalam undang-undang harus sesuai dengan aspirasi masyarakat.<sup>21</sup>

Pada akhirnya, pembentukan Peraturan Daerah Penyelenggaraan Pendidikan Dasar yang menjadi urusan wajib Pemerintah Kabupaten Jember itu perlu dilakukan upaya-upaya pembaharuan dalam rangka ikhtiar menghasilkan perda yang berkarakteristik tangguh dan berkualitas baik secara prosedural maupun substansi, salah satunya dengan analisis yang mendalam terhadap asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dengan menggunakan pendekatan partisipasi masyarakat melalui pemberdayaan Komite Sekolah dan Dewan Pendidikan di Tingkat Kabupaten dalam pembentukan Perda Pendidikan. Penulis tertarik mengangkat permasalahan tersebut di atas untuk dikaji dalam karya ilmiah berbentuk Tesis dengan judul **“PEMBENTUKAN PERDA NOMOR 2 TAHUN 2007 TENTANG PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN DI KABUPATEN JEMBER DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI PARTISIPATIF DI BIDANG PENDIDIKAN DASAR”**.

---

<sup>20</sup> Suhariyono AR, *Peningkatan Kualitas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia*, dalam Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia*, Konstitusi Pers, Jakarta, 2014, hlm 6.

<sup>21</sup> Hendrik Hattu, *Tahapan Undang-Undang Responsif*, dalam Rahendro Jati, *Partisipasi Masyarakat.....Op.Cit*, hlm.337.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Dari latar belakang yang telah dikemukakan di atas, dapat dirumuskan suatu permasalahan yaitu:

1. Apakah Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kabupaten Jember telah memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik ?
2. Apakah substansi materi partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda melalui Komite Sekolah dan Dewan Pendidikan yang secara umum diatur dalam pasal 61 ayat (2) dan (3) Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kabupaten Jember telah memenuhi asas-asas demokrasi partisipatif di bidang pendidikan dasar?

## **1.3 Tujuan Dan Manfaat**

### **1.3.1 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penulisan tesis ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengkaji dan menganalisis Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2007 tentang penyelenggaraan pendidikan di Kabupaten Jember yang dikaitkan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis partisipasi masyarakat melalui Komite Sekolah dan Dewan Pendidikan dalam pasal 61 ayat (2) dan (3) Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2007 tentang penyelenggaraan pendidikan di kabupaten Jember yang dikaitkan dengan asas-asas demokrasi partisipatif di bidang pendidikan dasar.

### 1.3.2 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis dan praktis yaitu :

1. Secara akademis, hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat menambah ilmu pengetahuan di bidang hukum ketatanegaraan, khususnya berkaitan dengan ilmu perundang-undangan tentang Peraturan Daerah Penyelenggaraan Pendidikan di Kabupaten Jember yang didasarkan pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, sehingga dapat meningkatkan kualitas produk legislasi daerah baik secara prosedural maupun substansinya.
2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi eksekutif dan legislatif daerah agar produk hukum daerah yang dihasilkan itu dapat di evaluasi secara berkelanjutan dan mendorong serta menggalakkan fungsi Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah untuk mengontrol dan terlibat aktif dalam pembentukan Peraturan Daerah Penyelenggaraan Pendidikan di Kabupaten Jember agar kebijakan publik yang dihasilkan bukan kepentingan birokrasi kekuasaan tetapi prakarsa dan inisiatif itu harus muncul dari, oleh dan untuk masyarakat sebagai suatu proses belajar sepanjang hayat sehingga dapat mengakomodasi kebutuhan masyarakat di bidang pendidikan dasar.

## 1.4 Metode Penelitian

Tujuan penelitian hukum adalah untuk memperoleh kebenaran koherensi yang berpangkal dari tolak ukur yang berupa moral.<sup>22</sup> Norma atau kaidah sebagai pedoman tingkah laku harus berlandaskan prinsip hukum yang berpangkal pada moral. Oleh karena itu, penelitian hukum berbeda dengan penelitian sosial dan tidak termasuk kategori ilmu sosial. Ilmu hukum memiliki cara kerja yang khas *sui generis*<sup>23</sup>, yakni menunjukkan bahwa dalam ilmu hukum jangan pernah dikesampingkan karakter normatifnya, meski di sisi lain ilmu hukum memiliki sifat empiris analitis.

Dengan karakternya tersebut, ilmu hukum merupakan ilmu jenis sendiri, karena memang sulit untuk mengelompokkan ilmu hukum dalam salah satu cabang pohon ilmu.<sup>24</sup> Diharapkan dari disiplin dan kerangka kerja demikian akan memperoleh preskripsi yang koheren dengan gagasan dasar hukum yang berpangkal dari moral, untuk menjawab isu hukum yang dihadapi<sup>25</sup>. Sehingga, dapat ditarik preskripsi yang berupa rekomendasi dan dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya secara ilmiah.

### 1.4.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan adalah *juridis normatif*, yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma

---

<sup>22</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm 64.

<sup>23</sup> Johnny Ibahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2012, hlm 50.

<sup>24</sup> Philipus M Hadjon, *Argumentasi Hukum*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2014, hlm 1.

<sup>25</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum .....Op.Cit.....*, hlm 70.

dalam hukum positif<sup>26</sup>. Penelitian hukum ini dilakukan dengan mengidentifikasi konsep dan asas-asas hukum yang digunakan dalam rangka pembentukan Peraturan Daerah No. 2 tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kabupaten Jember yang akan digunakan untuk menjawab permasalahan dalam penulisan tesis ini.

#### 1.4.2 Pendekatan Masalah

Penelitian Hukum memerlukan suatu pembahasan dan pemecahan terhadap *legal issue* yang diteliti dan ini sangat tergantung pada cara pendekatan (*approach*) yang digunakan<sup>27</sup>. Oleh karena itu, beberapa pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum bertujuan untuk mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabnya<sup>28</sup>.

Pendekatan yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah<sup>29</sup>:

1. Pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*), ini dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani, khususnya terkait peraturan perundang-undangan mengenai penyelenggaraan pendidikan dasar dan putusan Mahkamah Konstitusi
2. Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*), merujuk pada prinsip-prinsip hukum yang dapat diketemukan dalam pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum, terkait asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan prinsip-prinsip

---

<sup>26</sup> Johnny Ibrahim, , *Teori dan Metodologi* .....*Op.Cit*....., hlm 295.

<sup>27</sup> *Ibid*, hlm 299.

<sup>28</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* .....*Op.Cit*....., hlm 78.

<sup>29</sup> *Ibid*, hlm 136.

dalam demokrasi pendidikan di tingkat kabupaten sebagai upaya dalam rangka menghasilkan produk legislasi daerah yang transparan, demokratis dan akuntabel.

### 1.4.3 Bahan Hukum

Penelitian hukum bukan sekadar menerapkan aturan yang ada, melainkan juga menciptakan hukum untuk mengatasi masalah yang dihadapi berdasarkan pada prinsip hukum.<sup>30</sup> Untuk memecahkan isu hukum dan sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya, diperlukan sumber-sumber penelitian. Sumber-sumber penelitian hukum dapat dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder<sup>31</sup>. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat *autoritatif* artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.<sup>32</sup>

Bahan Hukum pada penelitian ini adalah meliputi :

a. Bahan Hukum Primer, yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang No. 25 tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional Tahun 2000-2004 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 206;
3. Undang-undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301;
4. Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 sebagaimana diganti dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011

---

<sup>30</sup> *Ibid*, hlm 61.

<sup>31</sup> *Ibid*, hlm. 141.

<sup>32</sup> *Ibid*.



- Nomor 82 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234;
6. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana diganti dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5589;
  7. Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 61, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4846;
  8. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 Sebagaimana dirubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 112 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5157;
  9. Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 044/U/2002 Tentang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah;
  10. Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 63 Tahun 2009 Tentang Sistem Penjaminan Mutu Pendidikan;
  11. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 32;
  12. 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 Kabupaten/Kota;
  13. Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kabupaten Jember Lembaran Daerah Kabupaten Jember Tahun 2007 Nomor 2;
  14. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-II/2005
  15. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-V/2007
  16. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11-14-21-126-136/PUU-VII/2009
  17. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012
- b. Bahan hukum sekunder adalah berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, dan jurnal-jurnal hukum.
- c. Bahan-bahan Nonhukum, yaitu bahan yang diperlukan dalam penelitian tesis ini dengan menggunakan buku mengenai ilmu pendidikan dan jurnal-jurnal nonhukum sepanjang mempunyai relevansi dengan topik penelitian.

#### 1.4.4 Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Metode pengumpulan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder menggunakan metode penelitian kepustakaan untuk mendapatkan landasan teori berupa pendapat para ahli/ pihak yang berwenang untuk memperoleh informasi baik dalam keterangan formal maupun data melalui naskah resmi yang ada serta berkaitan dengan pokok permasalahan yang diteliti selanjutnya dipelajari sebagai satu kesatuan yang utuh. Metode pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

##### 1. Studi Peraturan Perundang-undangan

Studi ini merupakan upaya untuk menelaah dan memahami peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pokok permasalahan, termasuk Putusan Mahkamah Konstitusi.

##### 2. Studi Kepustakaan

Studi Kepustakaan digunakan untuk mencari konsepsi, teori, doktrin, pendapat hingga berbagai temuan yang berkaitan dengan isu hukum yang menjadi pokok pembahasan. Studi Kepustakaan ini dilakukan dengan mengkaji, menganalisa dan menelaah karya ilmiah, buku literature yang berkaitan dengan pembentukan Peraturan Daerah penyelenggaraan pendidikan di Kabupaten Jember dalam perspektif demokrasi partisipatif di bidang pendidikan dasar<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (suatu tinjauan singkat)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hlm 53.

### 1.4.5 Analisis Bahan Hukum

Penulis dalam menemukan jawaban atas permasalahan yang dihadapi itu harus memperhatikan dan melakukan beberapa langkah dalam penelitian hukumnya, antara lain:<sup>34</sup>

1. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminasi hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan;
2. Pengumpulan bahan-bahan hukum yang sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan nonhukum;
3. Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
4. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum;
5. Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.

Penulis menggunakan metode analisis yuridis melalui penalaran deduktif, yaitu menganalisis baik itu bahan hukum primer dan sekunder serta dikaitkan dengan fakta hukum yang terkait. Dengan demikian, argumentasi yang dihasilkan dalam penelitian hukum bukan asas hukum yang baru atau teori baru, tetapi argumentasi baru yang berupa preskripsi dalam bentuk saran atau rekomendasi yang dapat diterapkan di alam realitas dan bersifat terukur dengan tetap menjaga sifat keilmuan hukum serta bukan bersifat umum<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*.....*Op.Cit*....., hlm 213.

<sup>35</sup> *Ibid*, hlm 252.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1 Pengertian Asas

Menurut terminologi bahasa, yang dimaksud dengan istilah asas ada dua pengertian. Arti asas yang pertama adalah dasar, alas, fundamen. Sedangkan arti asas yang kedua adalah suatu kebenaran yang menjadi pokok dasar atau tumpuan berpikir atau berpendapat dan sebagainya.<sup>36</sup>

Asas dapat berarti dasar, landasan, fundamen, prinsip, dan jiwa atau cita-cita. Asas adalah suatu dalil umum yang dinyatakan dalam istilah umum dengan tidak menyebutkan secara khusus cara pelaksanaannya. Asas dapat juga disebut pengertian-pengertian dan nilai-nilai yang menjadi titik tolak berpikir tentang sesuatu.<sup>37</sup>

Makna leksikal asas telah didefinisikan oleh **Henry Campbell Black** sebagai berikut:<sup>38</sup>

*“Principle. A fundamental truth or doctrine, as of law; a comprehensive rule or doctrine which furnishes a basis or original for other; a settled rule of action, procedure, or legal determination. A truth or proposition so clear that it cannot be proved or contradicted unless by a proposition which is still clearer. That which constitutes the essence of a body or its constituent part. That which pertains to the theoretical part of a science.”* (Asas atau prinsip. Sebuah kebenaran atau doktrin yang mendasar sebagai hukum; sebuah aturan komprehensif atau doktrin yang melengkapi dasar atau keaslian untuk yang lainnya; tindakan aturan yang menetap, prosedur, atau penentuan hukum. Sebuah kebenaran atau teori yang begitu jelas bahwa hal itu tidak dapat dibuktikan atau dibantah kecuali oleh teori yang jelas. Itu merupakan unsur pokok utama. Yang berkaitan dengan bagian teoritis dari ilmu.) (Terjemahan Penulis)

<sup>36</sup> Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, 2005, hal. 60-61.

<sup>37</sup> BPHN, *Naskah Akademik RUU tentang Hukum Acara Perdata*, [http://www.bphn.go.id/data/documents/naskah\\_akademik\\_ruu\\_tentang\\_hukum\\_acara\\_perdata.pdf](http://www.bphn.go.id/data/documents/naskah_akademik_ruu_tentang_hukum_acara_perdata.pdf), diakses 30 November 2011.

<sup>38</sup> *Ibid.*

Dalam penulisan tesis ini juga dibahas tentang asas hukum yang dikenal dengan istilah *Rechtsbeginsel* dalam bahasa Belanda, berarti asas umum hukum yang diakui oleh bangsa beradab dan dilakukan oleh badan pengadilan internasional sebagai kaidah hukum.<sup>39</sup>

Asas hukum (*Rechtsbeginsel*) merupakan salah satu bagian dari kaidah hukum. Asas hukum bersifat umum dan abstrak, sehingga ia menjadi ruh dan spirit dari suatu perundangundangan. Pada umumnya asas hukum itu berubah mengikuti kaidah hukumnya, sedangkan kaidah hukum akan berubah mengikuti perkembangan masyarakat, jadi terpengaruh waktu dan tempat.<sup>40</sup>

Berikut dikemukakan pandangan para ahli tentang asas hukum, diantaranya:

1. Menurut Bruggink, asas hukum adalah kaidah yang memuat ukuran (kriteria) nilai. Asas hukum itu berfungsi sebagai meta-kaidah terhadap kaidah perilaku, karena menentukan interpretasi terhadap aturan hukum dan dengan itu wilayah penerapan aturan tersebut, tetapi asas hukum juga berpedoman bagi perilaku, walaupun dengan cara yang kurang langsung jika dibandingkan dengan kaidah perilaku.<sup>41</sup>
2. Paul Scholten menjelaskan bahwa:  
“Asas hukum bukanlah suatu aturan hukum (*rechtsregel*). Untuk dapat dikatakan sebagai aturan hukum, sebuah asas hukum adalah terlalu umum, sehingga ia atau sama sekali tidak atau terlalu banyak berbicara (*of niets of veel te veel zeide*). Penerapan asas hukum secara langsung melalui jalan subsumsi atau pengelompokan sebagai aturan tidak mungkin, karena untuk itu terlebih dahulu

---

<sup>39</sup> Algera, dkk, *Kamus Istilah Hukum Indonesia Belanda*, 1983.

<sup>40</sup> Bambang Sutyoso, *Metode Penemuan Hukum*, UII Pres, Cet 2, 2007, hlm 7.

<sup>41</sup> J.J.H Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Cet I, 1996, hlm 123.

perlu dibentuk isi yang lebih konkret.”<sup>42</sup> Selanjutnya, Paul Scholten, juga memberikan definisi asas hukum sebagai: “Pikiran-pikiran dasar, yang terdapat di dalam dan di belakang sistem hukum masing-masing dirumuskan dalam aturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim, yang berkenaan dengannya ketentuan-ketentuan dan keputusan-keputusan individual dapat dipandang sebagai penjabarannya.”<sup>43</sup>

3. Satjipto Rahardjo, berpendapat bahwa asas hukum adalah jantungnya peraturan hukum, karena asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum, bahwa peraturan-peraturan hukum itu pada akhirnya dapat dikembalikan kepada asas-asas tersebut. Disamping itu asas hukum layak disebut sebagai alasan lahirnya peraturan hukum, atau merupakan *ratio legis* dari peraturan hukum. Dengan adanya asas hukum, maka hukum bukanlah sekedar kumpulan peraturan-peraturan, karena itu mengandung nilai-nilai dan tuntutan-tuntutan etis.<sup>44</sup>

Asas-asas hukum dapat dikatakan merupakan ukuran atau nilai yang dijadikan dasar/petunjuk dalam pembentukan hukum positif. Sebagaimana dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon bahwa: “norma hukum bertumpu atas asas hukum dan dibalik asas hukum dapat disistematisasikan gejala-gejala lainnya.”<sup>45</sup> Meskipun, asas hukum dikonkretkan dan sudah ditetapkan dalam aturan-aturan hukum positif, maka asas hukum tetap memiliki sifat sebagai kaidah penilaian. Dengan itu, maka fungsi kedua asas hukum tampil ke permukaan. Ukuran nilai yang diberikan asas hukum itu sulit untuk diwujudkan secara sepenuhnya. Dengan itu, asas hukum dapat tetap berada

---

<sup>42</sup> A. Hamid Attamimi, *Peranan.....Op.Cit.....*, hlm.302.

<sup>43</sup> J.J.H Brungink, *Refleksi....Op.Cit....*, hlm 119-120.

<sup>44</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni Bandung, Bandung, 1986, hal. 89.

<sup>45</sup> Philippus M Hadjon, dalam Suparto Widjoyo, *Karakter Hukum Acara Peradilan Administrasi*, Cet. 1, Airlangga University Press, 1977, hlm 6.

berhadapan dengan sistem hukum positif dan berfungsi sebagai batu uji kritis (*kritische toetssteen*).<sup>46</sup> Dengan demikian, asas hukum mengemban fungsi ganda, yaitu sebagai fondasi dari sistem hukum positif dan sebagai batu uji kritis terhadap sistem hukum positif.

## 2.2 Konsep Pemahaman Peraturan Perundang-undangan

A. Hamid S Attamimi mengemukakan, pengertian *wet* (undang-undang) dalam kepustakaan Belanda yang bisa berarti *wet* dalam arti formal (*wet in formale zin*) dan *wet* dalam arti material (*wet in materiele zin*). *Wet informale zin* merupakan undang-undang hasil bentukan pembentuk undang-undang yang di negeri Belanda terdiri dari Pemerintah (*Regering*) dan *Staten General* bersama-sama. *Wet in Materiele Zin* merupakan peraturan, tetapi tidak selalu merupakan hasil bentukan pembentuk undang-undang, melainkan dapat juga merupakan produk pembentuk peraturan (*regelgever*) yang lebih rendah, seperti Menteri, Provinsi, Kotamadya dan lain-lainya.

Dalam Konteks Indonesia, untuk menghilangkan kerancuan maka oleh A. Hamid S. Attamimi *wet in formele zin* diterjemahkan dengan undang-undang (saja), sedang *wet in materiele zin* dengan peraturan perundang-undangan.<sup>47</sup> Selain itu, pengertian peraturan perundang-undangan juga dikemukakan oleh Bagir Manan yang dikutip oleh Widodo Ekatjahjana<sup>48</sup>, adalah keputusan tertulis yang dibuat, ditetapkan dan dikeluarkan oleh lembaga dan atau Pejabat Negara yang menjalankan fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang berlaku. Dengan pengertian demikian, maka pembentuk perundang-undangan itu dapat dibedakan menjadi 3 (tiga), yaitu:

<sup>46</sup> J.J.H Bruggink, *Refleksi....Op.Cit....*, hlm 13.

<sup>47</sup> A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia..... Op.Cit.....*, hlm 32.

<sup>48</sup> Widodo Ekatjahjana, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dasar-Dasar Dan Teknik Perancangannya*, Pustaka Sutra, Bandung, 2008, hlm 49.

1. Lembaga atau Badan-Badan Negara;
2. Pejabat Negara;
3. Lembaga/Badan dan Pejabat Negara.

Lembaga dan atau pejabat negara sebagaimana tersebut di atas, menurut Bagir Manan juga harus memiliki fungsi legislatif atau fungsi untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Sehingga bukan merupakan fungsi eksklusif yang dimonopoli oleh badan legislatif saja.<sup>49</sup>

Berdasarkan uraian diatas, dapat diketahui bahwa peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh lembaga dan atau Pejabat Negara yang bentuknya adalah hukum 'peraturan' (*regeling*). Sebagaimana diketahui bahwa secara teoretikal, bentuk hukum keputusan penguasa dapat dibedakan menjadi dua, yaitu: (1) peraturan (*regeling*); dan (2) penetapan (*beschikking*).<sup>50</sup>

Peraturan (*regeling*) dikeluarkan oleh setiap pejabat atau lembaga negara, baik eksekutif, legislatif maupun yudikatif yang pada umumnya memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Sehingga diperlukan pengaturan terhadap seluruh jenis peraturan perundang-undangan agar terbentuk suatu tertib peraturan perundang-undangan dalam sistem penyelenggaraan negara atau pemerintahan.<sup>51</sup> Adapun mengenai penetapan (*beschikking*) adalah keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara (dalam arti *beschikking*) harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mendasari keputusan bersangkutan.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> *Ibid.*, hlm 51.

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> Philipus M. Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011, hlm 151.



Peraturan Daerah merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan yang menurut Jimly Asshiddiqie dapat dikatakan sebagai produk “*secondary legislation*”, sedangkan “*primary legislation*” adalah undang-undang. Hal ini karena Peraturan Daerah itu merupakan bentuk “*delegated legislation*” sebagai peraturan pelaksana undang-undang ( *subordinate legislation*).<sup>53</sup> Perbedaan antara peraturan daerah dengan undang-undang hanya dari segi lingkup teritorial atau wilayah berlakunya peraturan itu bersifat nasional atau lokal. Undang-undang berlaku secara nasional, sedangkan peraturan daerah hanya berlaku di dalam wilayah pemerintahan daerah yang bersangkutan saja, yaitu dalam wilayah daerah propinsi, wilayah daerah kabupaten, atau wilayah daerah kota yang bersangkutan masing-masing. Karena itu, peraturan daerah itu tidak ubahnya adalah “*local law*” atau “*local wet*”, yaitu undang-undang yang bersifat lokal (*local legislation*).<sup>54</sup>

### 2.3 Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Menurut Burkhardt Krems,<sup>55</sup> pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi dua hal pokok, yaitu kegiatan pembentukan isi peraturan di satu pihak dan kegiatan yang menyangkut pemenuhan bentuk peraturan, metode pembentukan peraturan, dan proses serta prosedur pembentukan peraturan di lain pihak. Dua kegiatan tersebut harus memenuhi persyaratan-persyaratannya sendiri-sendiri, apabila peraturan perundang-undangan hendak berlaku sebagaimana mestinya, baik secara yuridis, secara politis, maupun secara sosiologis. Oleh karena itu, menurut Krems, pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan kegiatan interdisipliner. Dan

---

<sup>53</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-undang*, cet 3, Rajawali Pers, Jakarta, hlm 72.

<sup>54</sup> *Ibid*, hlm 64.

<sup>55</sup> Burkhardt Krems, *Grundfragen der Gesetzgebungslehre*, dalam A. Hamid Attamimi, *Peranan... Op.Cit*, hlm 317.

ilmu itu disifatkannya sebagai ilmu pengetahuan interdisipliner tentang pembentukan peraturan negara.<sup>56</sup>

Menurut A Hamid S Attamimi, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia, sebagaimana halnya di negara lain, terdapat dua asas hukum yang perlu diperhatikan, yaitu asas hukum umum yang khusus memberikan pedoman dan bimbingan bagi “pembentukan” isi peraturan, dan asas hukum lainnya yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan peraturan ke dalam bentuk dan susunannya, bagi metoda pembentukannya, dan bagi proses serta prosedur pembentukannya. Asas hukum yang terakhir ini dapat disebut asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut.<sup>57</sup>

Asas-asas hukum umum dan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut, menurut Paul Scholten, bukanlah sebuah aturan hukum (*rechtsregel*). Untuk dapat dikatakan sebagai aturan hukum, sebuah asas hukum adalah terlalu umum sehingga ia atau sama sekali tidak atau terlalu banyak bicara (*of niets of veel to veel zeide*). Dengan perkataan lain, asas hukum bukanlah hukum, namun hukum tidak akan dapat dimengerti tanpa asas-asas tersebut.<sup>58</sup> Sudikno Mertokusumo juga mengemukakan asas hukum atau prinsip hukum bukanlah peraturan hukum konkret, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum sifatnya, atau merupakan latar belakang dari peraturan konkret yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum, yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim

---

<sup>56</sup> *Ibid*, hlm 318.

<sup>57</sup> A Hamid S Attamimi, *Peranan ...Op.Cit*, hlm 304.

<sup>58</sup> *Ibid*, hlm 302.

yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat umum dari peraturan yang konkret tersebut.<sup>59</sup>

Sedangkan dalam konsep Widodo Ekatjahjana,<sup>60</sup> pembentukan peraturan perundang-undangan secara ideal dilandasi paling tidak 3 (tiga hal), yaitu:

1. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik;
2. Politik hukum (peraturan perundang-undangan) nasional yang baik;
3. Sistem Pengujian peraturan perundang-undangan secara memadai.

Peraturan Daerah (Perda) sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan juga merupakan hasil produk legislasi daerah, dalam pembentukannya harus memperhatikan prinsip-prinsip dasar, yaitu:<sup>61</sup>

a. Prinsip Dasar Proses Penyusunan Perda terdiri dari:

1. Transparansi/keterbukaan adalah proses yang membuka kesempatan bagi masyarakat untuk dapat memberikan masukan dan pertimbangan kepada pemerintah secara langsung;
2. Partisipasi adalah kegiatan komunikasi publik untuk meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap proses pengambilan keputusan pemerintah;
3. Koordinasi dan Keterpaduan adalah hubungan antara pemerintah dan organisasi dalam pemerintah menyediakan mekanisme yang melibatkan instansi lain dalam pengambilan keputusan secara utuh.

---

<sup>59</sup> Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, RajaGrafindo Persada: Jakarta, 2013, hlm 20.

<sup>60</sup> Widodo EkaTjahjana, *Pembentukan... Op.Cit.....*, hlm 17.

<sup>61</sup> USAID dan Local Government Support Program, *Legal Drafting Penyusunan Perda Buku Pegangan untuk DPRD*, dalam Jazim Hamidi, *Teori.... Op.Cit.....*, hlm 65.

b. Prinsip Dasar Perumusan Substansi terdiri dari :

1. Akurasi Ilmiah dan Pertimbangan Sosial-Ekonomi. Suatu peraturan tidak bersifat normative semata, melainkan harus mencerminkan isu dan permasalahan sebenarnya;
2. Kejelasan. Mengacu pada bagaimana suatu peraturan dirumuskan dan masyarakat mengerti akan kandungan yang terdapat di dalamnya.

c. Prinsip dalam Penerapan Hukum

1. Akuntabilitas adalah landasan dalam melaksanakan tata kelola pemerintahan yang baik, yang dapat mendorong perilaku pemerintah untuk melaksanakan tanggung jawab public dan menegakkan hukum;
2. Kepastian Hukum adalah jantung dari aturan hukum dan tata kelola pemerintahan yang baik;
3. Keleluasaan Administratif. Tak satupun peraturan yang dapat secara efektif memprediksi semua kegiatan, fakta dan situasi yang dibutuhkan, Keleluasaan dapat dituangkan secara eksplisit dan implisit dalam suatu peraturan
4. Keadilan. Hukum ditegakkan bukan atas dasar kepentingan kekuasaan ataupun golongan melainkan demi nama keadilan.

d. Evaluasi Peraturan

Proses evaluasi terhadap Perda secara internal dapat ditempuh melalui dua mekanisme. Kedua mekanisme itu adalah *eksekutif review* jika inisiatif Perda datang dari Pemerintah Daerah dan kelengkapannya. Selanjutnya, *legislative review* jika inisiatif Perda datang dari legislatif. Hal ini penting untuk melakukan introspeksi secara internal kelembagaan.

Pembentukan Perda merupakan salah satu urusan pemerintahan daerah yang memerlukan perhatian serius. Proses harmonisasi, pembulatan dan pematapan konsep rancangan Perda merupakan hal yang harus ditempuh. Pengharmonisan peraturan perundang-undangan sangat strategis fungsinya sebagai upaya preventif untuk mencegah adanya pembatalan oleh pemerintah atau pun diajukannya permohonan pengujian peraturan perundang-undangan kepada kekuasaan kehakiman yang kompeten.<sup>62</sup> Dalam hal ini, pengharmonisan merupakan upaya untuk menyelaraskan sesuatu bahwa Perda sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang tersusun secara sistematis dalam suatu hirarki maupun dengan asas peraturan perundang-undangan agar tergambar dengan jelas dalam pengertian bahwa Perda merupakan bagian integral yang utuh dari keseluruhan sistem peraturan perundang-undangan. Disamping itu, pengharmonisan dilakukan untuk menjaga keselarasan, kebulatan konsepsi peraturan perundang-undangan sebagai sistem agar peraturan perundang-undangan berfungsi secara efektif.<sup>63</sup> Adapun ada dua aspek yang perlu diharmonisasikan yaitu yang berkaitan dengan konsepsi materi muatan dan teknik penyusunannya.

Dengan demikian, terhadap peraturan daerah sebagai produk legislatif di daerah sebaiknya pemerintah melakukan *executive preview* apabila statusnya masih sebagai rancangan peraturan daerah yang belum mengikat umum dan belum diundangkan sebagaimana mestinya, pemerintah atasan diberi kewenangan untuk menguji, menilai atau bahkan menolak pengesahan peraturan pemerintah bawahan.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan Ketiga, Nusa Media, Bandung, 2012, hlm 258.

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> *Ibid.*, hlm 259.

Gubernur Kepala Pemerintah Daerah Provinsi diberi kewenangan untuk menyatakan menolak pengesahan suatu rancangan peraturan daerah yang telah mendapat persetujuan bersama antara Gubernur dan DPRD Kabupaten.<sup>65</sup>

## 2.4 Konsep Demokrasi

Istilah demokrasi, yang menurut asal kata berarti “rakyat berkuasa” atau *government or rule by the people* (kata Yunani demos berarti rakyat, kratos/ kratein berarti kekuasaan/berkuasa).<sup>66</sup> Presiden Abraham memberikan definisi tentang demokrasi, yaitu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Ia telah menjabarkan unsur yang paling hakiki dari pemerintahan demokratis yang bisa diterapkan untuk semua bangsa yang mengharapkan kehidupan demokratis.<sup>67</sup>

Berpangkal dari uraian diatas, dapat dipahami dalam pengertian yang lebih partisipatif demokrasi itu bahkan disebut sebagai konsep kekuatan dari, oleh, untuk dan bersama rakyat. Artinya, kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itulah rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Keseluruhan sistem penyelenggaraan negara itu pada dasarnya juga diperuntukkan bagi seluruh rakyat itu sendiri. Bahkan negara yang baik diidealkan pula agar diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dalam arti dengan melibatkan masyarakat dalam arti yang seluas-luasnya.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> *Ibid*, hlm 256.

<sup>66</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik Cetakan ke-7*, Gramedia, Jakarta, 1996, hlm. 50.

<sup>67</sup> Melvin I. Urofsky, *Prinsip-prinsip Dasar Demokrasi*, Virginia Commonwealth University, United States, 2001, hlm 2.

<sup>68</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, Cetakan Kedua, Konstitusi Pers: Jakarta, 2005, hlm 241.

Adapun beberapa prinsip dasar yang diyakini sebagai kunci untuk memahami bagaimana demokrasi bertumbuh-kembang, yaitu:<sup>69</sup>

1. Prinsip pemerintahan berdasarkan konstitusi adalah konstitusi sebagai produk hukum yang mengatur kekuasaan dari pilar-pilar pemerintahan yang berbeda, sekaligus acuan batasan kewenangan pemerintah. Sebagai pedoman penyelenggaraan negara, konstitusi tidak dapat dengan mudah diamandemen, namun bukan berarti tidak mungkin diadakan amandemen. Kebanyakan amandemen dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas demokrasi dengan meluaskan hak-hak individu dan menghapuskan diskriminasi yang berdasarkan pada ras dan jenis kelamin;
2. Pemilihan umum yang demokratis adalah pelaksanaan pemilihan memberikan akses bagi semua warga negara yang memenuhi syarat untuk mendapatkan hak pilih;
3. Pembuatan Undang-undang, yaitu dalam proses pembentukannya adanya sifat keterbukaan bagi penduduk dan perlunya pemahaman terhadap harapan rakyat;
4. Hak masyarakat untuk tahu, yaitu pemerintah seharusnya bersifat terbuka, yang artinya, gagasan keputusannya harus terbuka bagi pengujian publik secara seksama. Sehingga, penduduk mempunyai hak untuk mengetahui apakah penegakan hukum efisien dan efektif;
5. Melindungi hak-hak minoritas, yaitu demokrasi yang diartikan sebagai kehendak mayoritas, maka salah satu masalah besarnya adalah bagaimana yang minoritas ini

---

<sup>69</sup> Melvin I. Urofsky, *Prinsip-prinsip*.....Op.Cit....., hlm 2.

bisa diperlakukan sesuai dengan hak-hak konstitusi, sehingga mendapat perlindungan hukum penuh.

Sedangkan pengertian demokrasi terkait pendidikan atau yang disebut dengan demokrasi pendidikan, yaitu pendidikan adalah milik rakyat, dari dan untuk rakyat. Oleh sebab itu, pendidikan bukanlah semata-mata milik pemerintah (pusat) tetapi merupakan milik rakyat yang mempunyai pendidikan tersebut.<sup>70</sup> Menurut Toto Suharto sebagaimana mengutip pendapat dari Zamroni, mengemukakan bahwa demokrasi dalam bidang pendidikan merupakan suatu keharusan, agar dapat melahirkan manusia yang berwatak demokratis.<sup>71</sup>

Kartini Kartono juga mengemukakan bahwa demokrasi pendidikan lebih bersifat politis, menyangkut kebijakan pemerintah dalam bidang pendidikan di tingkat nasional. Apabila demokrasi mulai diterapkan dalam pendidikan, maka pendidikan tidak akan menjadi alat penguasa. Rakyat atau masyarakat diberikan haknya secara penuh untuk ikut menentukan kebijakan pendidikan nasional. Semua pihak yang berkepentingan dengan pendidikan diharapkan dapat berpartisipasi dalam penentuan kebijakan pendidikan.<sup>72</sup>

Zamroni juga mengemukakan bahwa reformasi pendidikan melalui demokrasi pendidikan dapat dilakukan dalam tiga aspek pendidikan, yaitu regulatori, profesionalitas, dan manajemen.<sup>73</sup> Aspek regulatori dititikberatkan pada reformasi kurikulum yang berkaitan dengan perumusan tujuan pendidikan. Aspek profesionalitas

---

<sup>70</sup> Har Tilaar, *Kekuasaan dan Pendidikan (Manajemen Pendidikan Nasional Dalam Pusaran Kekuasaan)*, Rineka Cipta, Jakarta, 2009, hlm 193.

<sup>71</sup> Toto Suharto, *Pendidikan berbasis masyarakat (relasi negara dan masyarakat dalam pendidikan)*, LKiS Printing Cemerlang, Yogyakarta, 2012 hlm 1.

<sup>72</sup> *Ibid*, hlm 112.

<sup>73</sup> Zamroni, *Pendidikan Untuk Demokrasi: Tantangan Menuju Civil Society*, dalam Toto Suharto, *Pendidikan Berbasis Masyarakat.....Op.Cit.....*, hlm 1.



ditujukan untuk mengembalikan hak-hak dan wewenang kepada guru dalam melaksanakan tugas kependidikannya. Sedangkan aspek manajemen pendidikan ditujukan untuk mengubah pusat-pusat pengambilan dan kendali pendidikan yang dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu: *Pertama*, memberikan kesempatan yang lebih luas kepada lembaga pendidikan untuk mengambil keputusan berkaitan dengan pendidikan dengan menumbuhkan manajemen berbasis sekolah. *Kedua*, memberikan kesempatan yang luas kepada warga masyarakat untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pendidikan yang dapat diwujudkan melalui pendidikan berbasis masyarakat.

Terkait dengan kepemilikan masyarakat dalam demokrasi pendidikan yang diwujudkan melalui pendidikan berbasis masyarakat, Galbraith menyebutkan beberapa prinsip yang dapat dipegangi dalam penyelenggaraan pendidikan oleh masyarakat, yaitu dengan menentukan nasib sendiri, membantu diri sendiri, pengembangan kepemimpinan, lokalisasi, pemberian pelayanan terintegrasi, mengurangi duplikasi pelayanan, menerima keanekaragaman, tanggung jawab kelembagaan dan belajar sepanjang hidup.<sup>74</sup> Beberapa prinsip tersebut didasarkan pada pandangan bahwa masing-masing dan tiap-tiap anggota masyarakat berhak untuk dilibatkan di dalam resolusi dan identifikasi kebutuhan masyarakat melalui suatu proses partisipasi yang demokratis.<sup>75</sup> Masyarakat secara keseluruhan, termasuk semua agen dan organisasi publik, diposisikan sebagai sarana untuk melayani dan memenuhi kebutuhan-

---

<sup>74</sup> *Ibid*, hlm 106-108.

<sup>75</sup> *Ibid*.

kebutuhannya yang terus berubah Sehingga masyarakat memiliki kemandirian dan kewenangan untuk menentukan nasib pendidikannya sendiri.<sup>76</sup>

## 2.5 Konsep Partisipasi

Secara harfiah, partisipasi berasal dari kata bahasa inggris *participation* yang berarti peran serta. Dalam pengertian yang lebih luas, partisipasi dapat diartikan sebagai bentuk peran serta atau keikutsertaan secara aktif atau pro aktif dalam suatu kegiatan.<sup>77</sup> Dalam kaitannya dengan proses pembangunan, Solekhan dengan mengutip pendapat Adisasmita mengatakan bahwa partisipasi masyarakat itu merupakan keterlibatan dan pelibatan anggota masyarakat dalam pembangunan, meliputi kegiatan dalam perencanaan dan pelaksanaan program/proyek pembangunan yang dikerjakan di masyarakat lokal.<sup>78</sup> Sedangkan, John M Kohen mengemukakan bahwa partisipasi masyarakat itu merupakan keterlibatan masyarakat terhadap suatu program yang meliputi: partisipasi dalam pembuatan keputusan, partisipasi dalam pelaksanaan program, partisipasi dalam pemanfaatan hasil, partisipasi dalam pengevaluasian program.<sup>79</sup>

Selain itu, dalam konteks pembentukan Peraturan Daerah, partisipasi masyarakat adalah memberikan hak kepada masyarakat untuk memberi masukan dalam pembentukan Prolegda, secara bersamaan mewajibkan Pemda dan DPRD

---

<sup>76</sup> *Ibid*, hlm 109.

<sup>77</sup> Moch Solekhan, *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Berbasis Partisipasi Masyarakat*, Setara Press, Malang, 2014, hlm 141.

<sup>78</sup> *Ibid*.

<sup>79</sup> B. Suryosubroto, *Hubungan Sekolah Dengan Masyarakat*, Rineka Cipta, Jakarta, 2012, hlm 75.

mempermudah masukan tersebut sampai pada mereka.<sup>80</sup> Hal yang demikian ini dapat ditempuh dengan cara:<sup>81</sup>

1. Penguasa setempat (pembentuk peraturan perundang-undangan) mengundang masyarakat yang berminat untuk menghadiri suatu pembicaraan penting yang menyangkut peraturan di bidang tertentu;
2. Suatu Departemen (pembentuk peraturan perundang-undangan) mengundang organisasi-organisasi tertentu untuk memberikan usul-usul tentang rancangan peraturan perundang-undangan tertentu;
3. Acara dengar pendapat (hearing) di DPR/DPRD;
4. Pembentukan komisi-komisi penasehat yang terdiri dari tokoh-tokoh dan ahli-ahli terkemuka

Bertitik tolak dari pemikiran para ahli tersebut di atas, maka partisipasi masyarakat itu mengandung unsur-unsur, yaitu<sup>82</sup>: (1) tersedianya suatu kesempatan (yang diorganisir) bagi masyarakat untuk mengemukakan pendapat dan pemikirannya terhadap pokok-pokok kebijaksanaan pemerintah; (2) adanya kesempatan bagi masyarakat untuk melakukan diskusi dengan pemerintah; dan (3) dalam batas-batas yang wajar, diharapkan bahwa hasil diskusi tersebut dapat mempengaruhi pengambilan keputusan.

---

<sup>80</sup> R. Siti Zuhro, *Kisruh Peraturan Daerah: Mengurai Masalah dan Solusinya*, dalam Yusdianto, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Program Legislasi Daerah*, Jurnal Hukum, Volume 5, No. 2, 2012, hlm 5.

<sup>81</sup> Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto dalam Widodo Eka Tjahjana, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.....Op.Cit*, hlm.31.

<sup>82</sup> Arif Hidayat, *Analisis Politik Hukum Partisipasi Masyarakat Dalam Sistem Penganggaran Daerah di Indonesia Pasca Reformasi*, Jurnal Pandecta, Volume 6, No.1, Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang, 2012, hlm 3.

Namun, prinsip-prinsip yang perlu diperhatikan keterkaitannya dengan partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah, yaitu:

1. Akses informasi, yaitu Pemerintah daerah wajib menyebarluaskan rancangan atau peraturan perundang-undangan tingkat daerah kepada masyarakat untuk memberikan informasi atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan.<sup>83</sup>
2. Prinsip Keterbukaan, yaitu pemberian kesempatan kepada masyarakat baik dari unsur akademisi, praktis maupun dari unsur masyarakat terkait lainnya untuk berpartisipasi baik dalam proses perencanaan, persiapan, penyusunan dan/atau dalam pembahasan Raperda dengan cara memberikan masukan atau saran pertimbangan secara lisan atau tertulis sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.<sup>84</sup>

Selain itu, untuk menghasilkan produk hukum yang dapat menjamin tingkat kepatuhan yang tinggi terhadap hukum, maka ada beberapa prinsip dasar dalam proses pembuatan undang-undang yang demokratis, adalah:<sup>85</sup>

1. kesepakatan diantara mereka yang diperintah;
2. keterlibatan rakyat pada semua tingkatan pembuatan undang-undang;
3. akses ke proses pembuatan undang-undang baik melalui pemungutan suara, pengajuan petisi, pengajuan gugatan hukum, peninjauan ulang menurut hukum dan peraturan resmi, peraturan administratif dan undang-undang, dan tindakan kantor eksekutif yang bergantung pada prinsip-prinsip dasar pemerintahan.

---

<sup>83</sup> Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, dalam Yusdiyanto, *Partisipasi Masyarakat*.....Op.Cit., hlm 7.

<sup>84</sup> *Ibid*, hlm 8.

<sup>85</sup> .Gordon Morris Bakken, *Pembuatan Undang-Undang dalam Masyarakat Demokratis*, California State University, United State (tanpa tahun), hlm. 35.

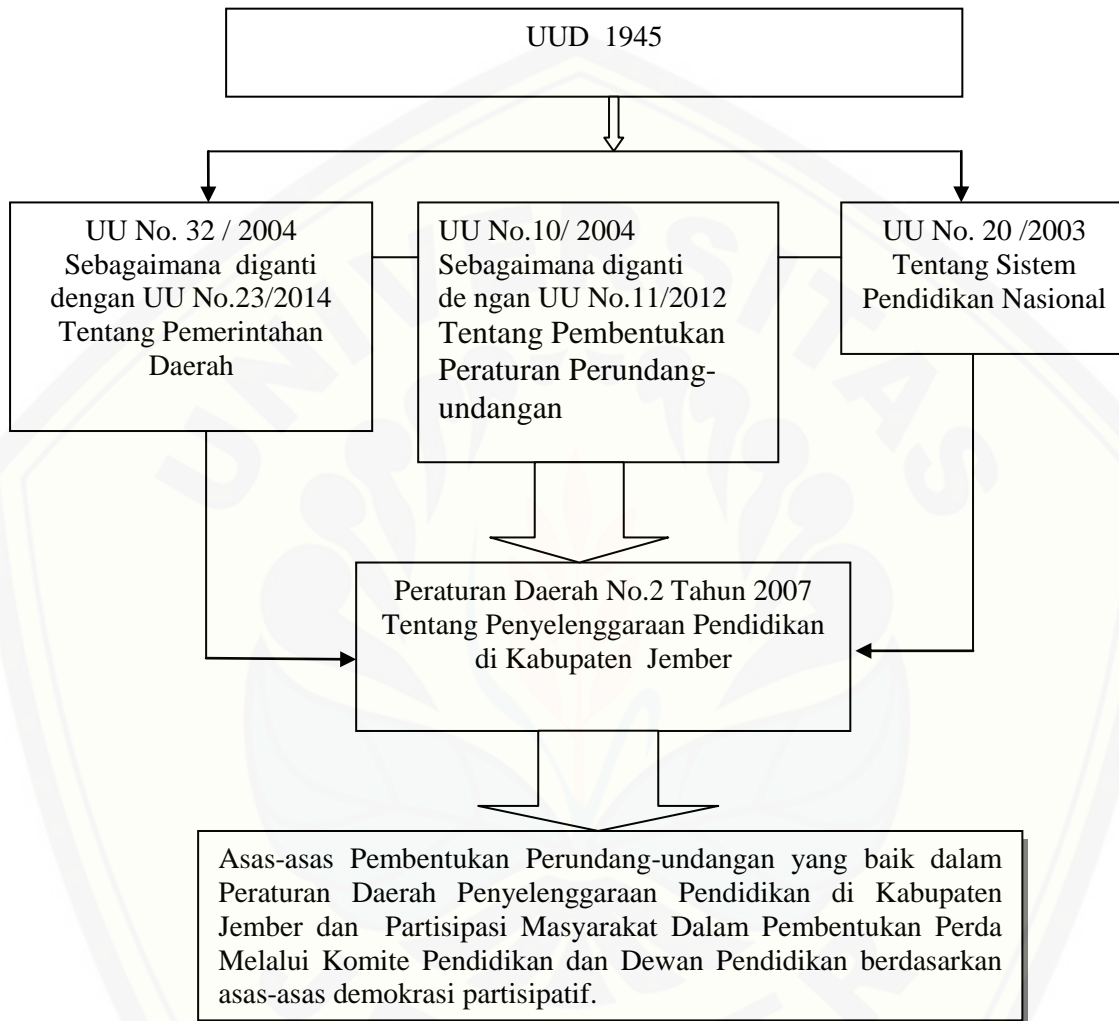
Dengan demikian, partisipasi masyarakat itu mempunyai arti yang sangat penting dalam pembentukan Perda menurut Sad Dian Utomo<sup>86</sup>, adalah: (a) memberikan landasan yang lebih baik untuk pembuatan kebijakan publik dalam menciptakan suatu *good governance*. (b) Memastikan adanya implementasi yang lebih efektif karena warga mengetahui dan terlibat dalam pembuatan kebijakan publik. (c) Meningkatkan kepercayaan warga kepada eksekutif dan legislatif, dan (d) Efisiensi sumber daya, sebab dengan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik dan mengetahui kebijakan publik, maka sumber daya yang digunakan dalam sosialisasi kebijakan publik dapat dihemat.

---

<sup>86</sup> Ni Made Ari Yuliantini Griadhi, dkk, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, *Jurnal Kertha Patrika*, Volume 33, Nomor 1, Universitas Udayana, 2008, hlm 2.

### BAB III

#### KERANGKA KONSEPTUAL



Hubungan antara Negara yang menjalankan fungsi pemerintahan dan rakyat itu tidak terpisahkan. Dimana negara menjalankan fungsinya, maka rakyat juga ikut berperan serta dalam proses pembentukan legislasi. Hal ini dikarenakan negara sering dilihat sebagai suatu kontrak sosial antar warga/rakyat, sebagaimana

dikemukakan oleh John Locke<sup>87</sup>, bahwa negara sebagai suatu kontrak antar warga/rakyat di mana rakyat menyerahkan sebagian haknya untuk menjadi kekuasaan negara yang direpresentasikan oleh lembaga legislatif. Melalui lembaga legislatif, rakyat berhak menentukan warna dan isi sebuah aturan.

Pembentukan Perda Pendidikan yang partisipatif harus diimbangi dengan reformasi regulasi di tingkat daerah, yaitu:

1. Pembentukan produk legislasi daerah yang secara prosedural memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik

Secara formal pembentukan perda harus berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik mulai dari tahap perencanaan, penyusunan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan harus melibatkan masyarakat, yaitu Perwakilan Komite Sekolah dan Dewan Pendidikan sebagai pemangku kepentingan pendidikan. Meski partisipasi masyarakat hanya sebatas secara formal dan belum menjamin partisipasi dalam pengambilan kebijakan tetapi pembentuk Perda tidak boleh mengabaikan masukan dari dua lembaga perwakilan masyarakat itu terkait kondisi pendidikan dasar di daerah kabupaten. Karena pembentuk Perda ini harus menerapkan prinsip keterbukaan terhadap masyarakat dengan memiliki kedudukan yang sama dalam menentukan nasib pendidikan di tingkat lokal. Selain itu, prinsip hierarki dalam peraturan perundang-undangan tidak boleh diabaikan. Peraturan Daerah harus sesuai dengan aturan hukum lainnya yang lebih tinggi, sehingga terwujud harmonisasi dan sinkronisasi dalam pembuatan

---

<sup>87</sup> . Bernard L Tanya,dkk, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang Dan Generasi (Edisi Revisi)*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013, hlm 67.

peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada kenyataan peraturan perundang-undangan yang dihasilkan oleh suatu otoritas tidak selalu berjenis sama, tetapi bervariasi dalam berbagai kepentingan dan kekuatan melalui pentingnya yang ditangani dan otoritas yang menetapkan peraturan perundang-undangan tersebut. Pada puncak hierarki, ada Undang-Undang Dasar, diikuti oleh undang-undang biasa.<sup>88</sup> Di tingkat bahasa juga demikian, bahasa Perda haruslah menggunakan bahasa sederhana yang tidak memiliki kompleksitas teknis<sup>89</sup>, karena Perda pendidikan ditujukan untuk pendidik, tenaga kependidikan dan satuan pendidikan yang rata-rata awam tentang bahasa hukum.

2. Substansi materi Perda Pendidikan disertai dengan perubahan paradigma mulai dari perubahan asumsi dasar tata hukum yang berlandaskan ide-ide diskriminatif menjadi ide-ide persamaan di depan hukum dan keadilan sosial dengan menggunakan prinsip-prinsip demokrasi pendidikan. Hal ini dapat tercapai apabila fungsi kontrol Dewan Pendidikan di tingkat Kabupaten dan perwakilan Komite Sekolah untuk terlibat penuh dalam penyusunan Perda digalakkan dan diberdayakan. Sehingga, akan membentuk produk hukum daerah yang berkarakter responsif.

---

<sup>88</sup> Abeer Bashier Dababneh dan Eid Ahmad Al-Husban, *Practical Criteria for the Soundness of The Legislatif Drafting approach Evaluative and Analytic Study*, dalam Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan....Op. Cit....*, hlm 51.

<sup>89</sup> *Ibid*, hlm 48.