

SKRIPSI

SISTEM KELAS TUNTAS BERKELANJUTAN BAGI KEBERLANGSUNGAN PENDIDIKAN (Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum)

Disusun dan diajukan oleh

RESMI SAFITRI

B111 15 399



**HUKUM MASYARAKAT DAN PEMBANGUNAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

HALAMAN JUDUL

SISTEM KELAS TUNTAS BERKELANJUTAN BAGI
KEBERLANGSUNGAN PENDIDIKAN
(Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum)

OLEH

RESMI SAFITRI

B111 15 399

SKRIPSI

Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana
pada Departemen Hukum Masyarakat dan Pembangunan
Program Studi Ilmu Hukum

PEMINATAN SOSIOLOGI HUKUM

DEPARTEMEN HUKUM MASYARAKAT DAN PEMBANGUNAN

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2021

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

**SISTEM KELAS TUNTAS BERKELANJUTAN BAGI
KEBERLANGSUNGAN PENDIDIKAN
(Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum)**

Disusun dan diajukan oleh

RESMI SAFITRI

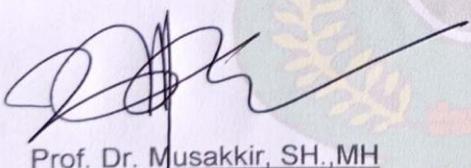
B111 15 399

Telah dipertahankan dihadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Progam Sarjana Departemen Hukum Masyarakat dan Pembangunan Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada tanggal, 17 Desember 2021 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping


Prof. Dr. Musakkir, SH.,MH
NIP. 196611301990021001


Dr. Andi Tenri Famauri, SH.,MH
NIP. 197305082003122001

Ketua Program Studi Sarjana Ilmu Hukum



Dr. Maskun, SH., LLM
NIP. 19761129 199903 1 005

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa skripsi dari:

Nama : Resmi Safitri

Nomor Induk Mahasiswa : B 111 15 399

Peminatan : Hukum Masyarakat dan Pembangunan (HMP)

Judul : Sistem Kelas Tuntas Berkelanjutan bagi
Keberlangsungan Pendidikan (Suatu Tinjauan
Sosiologi Hukum)

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan dalam ujian skripsi.

Makassar, Oktober 2021

Pembimbing I



Prof. Dr. Musakkir, SH., MH
NIP. 196611301990021001

Pembimbing II



Dr. Andi Tenn Famauri Rifai, SH., MH
NIP. 197305032003122001



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,
RISET, DAN TEKNOLOGI

UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : RESMI SAFITRI
N I M : B11115399
Program Studi : Ilmu Hukum
Departemen : Hukum Masyarakat Dan Pembangunan
Judul Skripsi : Sistem Kelas Tuntas Berkelanjutan Bagi Keberlangsungan Pendidikan (Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum)

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Desember 2021



PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Resmi Safitri
Nomor Induk Mahasiswa : B 111 15 399
Judul Skripsi : Sistem Kelas Tuntas Berkelanjutan bagi
Keberlangsungan Pendidikan (Suatu
Tinjauan Sosiologi Hukum)

Bahwa benar adalah Karya Ilmiah Saya dan bebas dari plagiarisme (duplikasi).

Demikian surat pernyataan ini dibuat, jika pada kemudian hari ditemukan bukti ketidakaslian atas karya ilmiah ini, maka saya bersedia mempertanggungjawabkan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Makassar, 14 September 2021

Yang bersangkutan



Resmi Safitri

ABSTRAK

Resmi Safitri (B111 15 399), Sistem Kelas Tuntas Berkelanjutan bagi Keberlangsungan Pendidikan (Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum), dibimbing oleh **Musakir** sebagai pembimbing I dan **Andi Tenri Famauri Rifai** sebagai pembimbing II.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan yang seyogianya dari Sistem Kelas Tuntas Berkelanjutan (SKTB) serta mengetahui implikasi yang ditimbulkan dari penerapannya terhadap guru dan peserta didik.

Penelitian dilakukan di Dinas Pendidikan Kabupaten Gowa, SD Negeri Bontokamase, SD Negeri Sungguminasa V, SMP Negeri 2 Sungguminasa, SMP Negeri 1 Pattallassang dengan menggunakan metode penelitian lapangan berupa teknik wawancara bersama Pemerintah Dinas Pendidikan Kabupaten Gowa, kepala sekolah, guru, peserta didik, dan orangtua dari peserta didik, selain itu juga menggunakan metode penelitian kepustakaan dengan teknik studi dokumen, berupa mengkaji peraturan perundang-undangan, jurnal, dan buku yang berkaitan dengan masalah yang dibahas dalam penelitian ini.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa seyogianya pelaksanaan Sistem Kelas Tuntas Berkelanjutan harus memerhatikan regulasi yang berlaku, yakni Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Nomor 10 Tahun 2013 serta memperhitungkan aspek-aspek penting dari tata kelola dan pola koordinasi pelaksanaan Kelas tuntas Berkelanjutan. Implikasi yang ditimbulkan dari pelaksanaan Sistem Kelas Tuntas Berkelanjutan terutama bagi guru dan peserta didik adalah berupa adanya efisiensi studi, intensitas dari proses-proses pembelajaran, dan terbentuknya orientasi kompetensi dari peserta didik.

Kata Kunci: Sosiologi Hukum, Pendidikan, Kelas Tuntas Berkelanjutan

ABSTRACT

Resmi Safitri (B111 15 399), Sustainable Complete Class System for the Continuity of Education (An Analysis of The Sociology of Law), guided by **Musakkir** as Advisor I and **Andi Tenri Famauri Rifai** as Advisor II.

The research aims to find out the proper implementation of the Continuous Complete Class System and know the implications of application for teacher and students.

The research was conducted at the Gowa District Education Department, Bontokamase Primary School, Sungguminasa V Primary School, II Sunggumina Junior High School, I Pattallassang Junior High School using field research methods in the form of interview techniques with Gowa Government in the Education Department, Principal, Teachers, Students, and Parents of Students, in addition research is also conducted using literature methods with document study techniques, such as reviewing laws and regulations, journals, and book related to the issues discussed in the study.

The result of the study show that, the implementation of the Continuous Class System should pay attention to the applicable regulations, namely the Regulation of Gowa Regency Number 10 of 2013 and take into account important aspects of governance and coordination patterns for the implementation of a Sustainable Class System. The implications of the implementation of the Continuous Complete Classroom System caused especially for teachers and students are in the form of study efficiency, intensity of learning processes, and the formation of competency orientation of learners.

Keywords: The Sociology of Law, Education, Sustainable Classes.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahiim

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat **Allah SWT** atas segala limpahan karunia, rahmat, dan taufik-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi berjudul **“Sistem Kelas Tuntas Berkelanjutan bagi Keberlangsungan Pendidikan (Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum)”** sebagai salah satu syarat untuk meraih gelar Harjana Hukum pada program studi ilmu hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Penulis haturkan rasa terimakasih yang sedalam-dalamnya kepada kedua orangtua tercita, Jaliluddin dan Rahmatia, S.Pd atas segala ketulusannya dalam mendoakan dan tanpa henti-hentinya memotivasi serta berupaya menyokong penulis menimba ilmu pengetahuan hingga dapat menyelesaikan studi di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, segala perjuangan dan harapan keduanya tidak akan penulis sia-siakan. Tidak terlupakan pula ucapan terima kasih kepada saudara-saudara penulis dan seluruh keluarga besar yang telah banyak memberikan bantuan moril dan materil, serta dorongan semangat selama ini.

Banyak kesulitan yang penulis hadapi selama proses penyusunan skripsi ini, akan tetapi kesulitan-kesulitan tersebut dapat teratasi berkat

bantuan dari berbagai pihak, oleh karena itu penulis ucapkan rasa terimakasih sebesar-besarnya kepada :

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A, selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta seluruh jajaran dan staff.
2. Prof. Dr. Farida Patitingi, S.H, M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin beserta seluruh jajaran dan staff.
3. Prof. Dr. Musakkir, S.H, M.H, selaku Pembimbing I dan Dr. Andi Tenri Famauri Rifai, S.H., M.H, selaku Pembimbing II. Terima kasih atas waktu, tenaga, dan pikiran yang diberikan dalam mengarahkan dan membimbing penulis sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini.
4. Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H, selaku Penilai I beserta Dr. Ratnawati, S.H., M.H, selaku Penilai II. Terimakasih atas semua saran dan kritikan yang membangun demi kesempurnaan skripsi ini.
5. Dr. Maskun, S.H., LLM, selaku penasehat akademik. Terima kasih selama ini telah membantu penulis dalam memberikan masukan-masukan dan pertimbangan-pertimbangan berarti terkhususnya pertimbangan pada saat penentuan judul tugas akhir ini.
6. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang tidak dapat penulis sebutkan namanya satu-persatu. Terima kasih atas segala ilmu yang telah diberikan selama penulis menimba ilmu di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

7. Bapak dan ibu pegawai akademi serta seluruh staf akademik yang telah memberikan bantuan dan pelayanan administrasi hingga tahap penyelesaian skripsi penulis.
8. Teman-teman JURIS 2015 Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu.
9. Keluarga besar ALSA LC Universitas Hasanuddin, terkhususnya keluarga besar NMCC Piala MA. terimakasih untuk segala pengalaman, ilmu, dan kebersamaannya.
10. Keluarga besar LP2KI Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Terimakasih untuk segala pengalaman, ilmu, dan kebersamaannya selama ini.
11. Teman-teman KKN Gel.101 Kecamatan Lau, Imam, Firah, Raih, Syahrul, Amed, Aswan, dan teman-teman lainnya untuk segala kebersamaan dan canda tawanya selama KKN.
12. Seluruh pegawai di Dinas Pendidikan Kabupaten Gowa, terkhususnya Ibu Dr. Djohar, M.Si selaku Kepala Bidang Pembinaan SMP yang telah membantu penulis selama proses penelitian.
13. Kepala sekolah serta guru-guru di SMP Negeri 2 Sungguminasa, SMP Negeri 1 Pattalassang, SD Negeri Bontokamase, dan SD Negeri Sungguminasa V. Terimakasih untuk kesediaan waktunya telah membantu penulis selama proses penelitian.

14. Sahabat-sahabat seperjuangan penulis, Mutiah Khalisah S.H, Insyirah Habibie S.H, Irma S.H, Windi Sri Wulan S.H, M. Aris Munandar, S.H, M.H. terimakasih telah menjadi teman berfikir dan telah memotivasi serta memberikan dukungan yang sangat berarti bagi penulis untuk menyelesaikan skripsi ini.

15. Adik-adik kebanggaan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Salwa, Nunu, Ul, Fendi, Fiq, Suci, Gilang, Fiah, Anti, Anwar, Ilham, Syauqi, Fiqih, Gilang, Aisyah, Fadli, dan Nilam. Terimakasih untuk canda tawa dan kebersamaannya selama karantina persiapan NMCC Piala MA 2018.

Pada akhirnya penulis mengucapkan terimakasih kepada para pihak lainnya yang tidak sempat penulis sebutkan, namun telah turut serta membantu dan melancarkan penulis dalam menuntaskan penulisan skripsi ini. Kedepannya, penulis berharap semoga skripsi ini dapat berguna dan bermanfaat bagi kajian ilmu hukum terkhusus pada pendekatan sosiologi hukum serta dapat menjadi referensi tambahan bagi peneliti lainnya.

Makassar, 14 September 2021

Penulis,



Resmi Safitri

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
PENGESAHAN SKRIPSI.....	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI.....	iv
PERNYATAAN KEASLIAN.....	v
ABSTRAK.....	vi
ABSTRACT.....	vii
KATA PENGANTAR.....	viii
DAFTAR ISI.....	xii
DAFTAR TABEL.....	xv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	10
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Manfaat Penelitian.....	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	12
A. Karakteristik Kajian Sosiologi Hukum.....	12
B. Efektivitas dan Wujud Kepastian Hukum.....	18

1.	Pengertian Efektivitas Hukum.....	18
2.	Faktor yang Memengaruhi Efektivitas Hukum.....	20
3.	Teori Kepastian Hukum.....	26
C.	Penyelenggaraan Pemerintahan dan Produk Hukum Daerah.....	29
1.	Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.....	29
2.	Tugas, Wewenang, dan Kedudukan Pemerintahan Daerah.....	32
3.	Produk Hukum Pemerintahan Daerah.....	37
D.	Aktualisasi Pendidikan Nasional.....	41
1.	Istilah dan Pengertian Pendidikan.....	41
2.	Fungsi dan Tujuan Pendidikan.....	43
3.	Kedudukan Sistem dan Tujuan Pendidikan Nasional.....	45
E.	Model Penerapan Sistem Kelas Tuntas Berkelanjutan.....	47
BAB III METODE PENELITIAN.....		52
A.	Lokasi Penelitian.....	52
B.	Populasi dan Sampel.....	52
C.	Jenis dan Sumber Data.....	53
D.	Teknik Pengumpulan Data.....	56
E.	Analisis Data.....	56
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS.....		58

A. Pelaksanaan Sistem Kelas Tuntas Berkelanjutan bagi Keberlangsungan Pendidikan.....	58
1. Tata Kelola Sistem Kelas Tuntas Berkelanjutan.....	58
2. Pola Koordinasi Pelaksanaan Sistem Kelas Tuntas Berkelanjutan.....	68
B. Implikasi Penerapan SKTB terhadap Siswa dan Guru bagi Keberlangsungan Pendidikan.....	81
1. Efisiensi Studi.....	81
2. Intensitas Pembelajaran.....	87
3. Orientasi Kompetensi.....	94
 BAB V PENUTUP.....	 101
A. Kesimpulan.....	101
B. Saran.....	102
 DAFTAR PUSTAKA.....	 103
 LAMPIRAN.....	 107

DAFTAR TABEL

Nomor Tabel	Halaman
Tabel 1 Sistem Evaluasi Kelas Tuntas Berkelanjutan.....	67
Tabel 2 Tingkat Kelulusan SMP Negeri 2 Sungguminasa.....	84
Tabel 3 Tingkat Kelulusan SMP Negeri 1 Pattallassang.....	85
Tabel 4 Beban Belajar Satuan Pendidikan.....	89
Tabel 5 Gambaran Sebelum dan Setelah Penerapan SKTB.....	99

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pendidikan memegang peranan yang sangat penting dalam memengaruhi perkembangan bangsa. Suatu bangsa dapat ditentukan besar tidaknya, maju tidaknya, luhur tidaknya tergantung pada kualitas pendidikan bangsa tersebut. Di Indonesia, urgensi pendidikan itu sendiri telah dipandang sebagai sarana yang maha penting dan fungsinya dianggap sebagai alat revolusi untuk mencapai tujuan, sebagaimana amanat pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya ditulis UUD 1945) menyatakan bahwa salah satu tujuan Negara Republik Indonesia adalah mencerdaskan kehidupan bangsa dan untuk itu setiap Warga Negara Indonesia berhak memperoleh pendidikan yang bermutu sesuai dengan minat dan bakat yang dimilikinya tanpa memandang status sosial, ras, etnis, agama dan *gender*.

Berdasarkan hal tersebut memusatkan perhatian terhadap dunia pendidikan merupakan sebuah keperluan. Sejauh ini telah banyak negara-negara yang berlomba-lomba untuk memajukan kualitas pendidikan di negara masing-masing. Demikian juga berlaku sama bagi Indonesia, sebagai negara dengan jumlah penduduk terpadat keempat di dunia turut menyokong hal tersebut

dan tercermin melalui simpul Pasal 31 UUD 1945 yang menyatakan bahwa:

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

Perluasan konsep pendidikan nasional yang sejalan dengan perubahan suasana kehidupan kebangsaan mengantarkan tujuan pendidikan nasional tidak lagi semata menekankan jiwa patriotisme seperti pada awal kemerdekaan. Secara tegas termaktub tujuan pendidikan dan pengajaran ialah membentuk manusia yang cukup dan warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab tentang kesejahteraan masyarakat dan tanah air".²

Sejak Tahun 2000 Indonesia telah mencanangkan adanya program reformasi pendidikan untuk membenahi kualitas sektor ini yang kemudian disusul pembentukan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (selanjutnya

¹ Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Pasal 31

² Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1950, tentang Dasar-Dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah

ditulis UU Sidiknas).³ Jika mencermati Sistem Pendidikan Nasional Indonesia yang dijadikan patokan hingga saat ini, yakni dalam UU Sidiknas menyatakan bahwa:

“Pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab”.⁴

Berangkat dari fungsi pendidikan nasional sebagaimana UU Sidiknas di atas menunjukkan penekanan pada frasa mencerdaskan kehidupan bangsa yang merupakan turunan atas UUD 1945, sehingga kesimpulannya buah dari pendidikan bukan semata pembentukan moral yang baik melainkan juga meningkatnya kecerdasan individu. Hal yang sejalan dengan hakikat pendidikan sebagai usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara.⁵

³ Yuli Yanna Fauzie, 2018, Bank Dunia: Kualitas Pendidikan Indonesia Masih Rendah, Sumber: <https://m.cnnindonesia.com/gaya-hidup/20180607113429-284-304214/bank-dunia-kualitas-pendidikan-indonesia-masih-rendah>, diakses pada tanggal 15 September 2020, pukul 21.11 wita, hlm. 1

⁴ Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003, tentang Sistem Pendidikan Nasional

⁵ Hamid Darmadi, 2003, *Dasar Konsep Pendidikan Moral*, Alfabeta, Bandung, hlm. 1

Menurut survei *Political and Economic Risk Consultan* (PERC), kualitas pendidikan di Indonesia berada pada urutan ke-12 dari 12 negara di Asia. Berlaku sama dari data yang dilaporkan *The World Economic Forum Swedia*, Indonesia memiliki daya saing yang rendah, yaitu hanya menduduki urutan ke-37 dari 57 negara yang di survei di dunia⁶. Berdasarkan hal tersebut pemerintah Negara Indonesia dalam memenuhi amanat UUD 1945, yakni mencerdaskan kehidupan bangsa ditujukan melalui peran dan fungsi dari penyelenggaraan pemerintahan. Baik dalam hal ini adalah pemerintah pusat maupun pemerintah daerah berhak mengarahkan, membimbing, dan mengawasi penyelenggaraan pendidikan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sejak perubahan mendasar dari sistem otonomi pasca reformasi, pemerintah daerah sebagai desentralisasi pemerintah pusat bertanggung jawab mengembangkan daerahnya sebagai wujud absolut dari otonomi daerah. Dalam hal membangun daerah, pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang besar untuk merencanakan, melaksanakan, dan mengevaluasi kebijakan dan program kerja yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Menurut Pasal 12 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya ditulis UU Pemda

⁶ Dinda Prastya, 2019, *Kualitas Pendidikan di Indonesia*, Sumber: <https://www.kompasiana.com/dinda24/5c812ffb43322f264762c3c5/kualitas-pendidikan-di-indonesia>, diakses pada tanggal 15 September 2020, pukul 19.07 wita, hlm. 1

2015), menegaskan urusan wajib pemerintah daerah meliputi pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan permukiman, ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat dan sosial menjadi tanggungjawab daerah yang harus mengurusinya.⁷

Pada praktik penyelenggaraan tata pemerintahan khususnya pembentukan kebijakan dalam lapangan politik, ekonomi, hukum, termasuk ranah kebijakan pendidikan dibutuhkan instrumen tertentu sebagai rekayasa sosial yang selanjutnya diadopsi ke bentuk kebijakan. Terlaksananya penyelenggaraan pemerintahan daerah memerlukan sejumlah instrumen hukum untuk memudahkan para penyelenggara negara dalam menentukan program-program pembangunan di daerah dan sekaligus juga menjadi ciri dari negara hukum.⁸

Salah satu instrumen hukum yang menjadi produk hukum pemerintah daerah dan tengah menjadi sorotan dunia pendidikan sejak dicanangkan, yakni kebijakan yang dihadirkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Gowa. Kebijakan yang diyakini dapat meningkatkan taraf dan mutu pendidikan tersebut telah diperkuat dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Nomor 10 Tahun 2013 yang membahas secara khusus

⁷ Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, tentang Pemerintahan Daerah

⁸ Faisal Abdullah, 2009, *Jalan Terjal Good Governance*, Pukap-Indonesia, Makassar, hlm. 44.

mengenai Sistem Kelas Tuntas Berkelanjutan (selanjutnya ditulis SKTB)

SKTB adalah program kebijakan dalam bidang pendidikan yang berupaya memberikan pelayanan pendidikan secara optimal kepada peserta didik melalui strategi penuntasan semua tagihan standar kompetensi dasar pada setiap mata pelajaran secara berkelanjutan⁹. Program ini bermuatan Sistem Promosi Otomatis (*System Outomatic Promotion*), yaitu suatu sistem yang tidak mengenal tinggal kelas bagi peserta didik yang tidak berhasil dalam menuntaskan kompetensi sesuai alokasi waktu yang tersedia.

Keunggulan SKTB, yaitu peserta didik belajar selalu dalam kondisi psikologis yang positif, percaya diri, jujur dan mampu mengembangkan kreativitas karena nasib peserta didik tidak ditentukan Ujian Nasional dan tes yang mengukur kemampuan sesaat sehingga setiap peserta didik terjamin mendapatkan haknya dalam memperoleh pendidikan dasar sembilan tahun. Selain itu peserta didik dapat lebih cepat menyelesaikan sistem kredit semester dan meminimkan biaya yang dikeluarkan sehingga lebih terjangkau.

Sejak disosialisasikan pada tahun 2011 dan diujicobakan pelaksanaannya pada tahun 2012 dan 2013 secara keseluruhan pada masing-masing satuan pendidikan yang ada di Kabupaten

⁹ Peraturan Daerah Kabupaten Gowa No. 10 Tahun 2013, tentang Sistem Kelas Tuntas Berkelanjutan (SKTB)

Gowa, sebagai langkah awal program SKTB ini dijalankan di beberapa sekolah percontohan, dan hingga saat ini penerapan SKTB tersebut telah merata ke setiap sekolah baik itu pada jenjang pendidikan SD maupun tingkatan di atasnya, yakni pada jenjang SMP yang ada di Kabupaten Gowa.

Penerapan SKTB cukup memengaruhi keberlangsungan kualitas pendidikan di Kabupaten Gowa terutama terhadap prestasi belajar siswa.¹⁰ Pemberlakuan kebijakan ini membuat semangat dan motivasi siswa dalam belajar menjadi berkurang, minat belajar siswa menjadi surut terlebih bagi siswa yang pada dasarnya sudah malas, dan kurangnya motivasi untuk rajin ke sekolah.¹¹ Beberapa peserta didik tidak serius dalam mengikuti pembelajaran karena telah tertanam dalam pemikiran adanya jaminan naik kelas.¹²

Selain itu siswa yang belum mampu mencapai standar kompetensi terkesan dipaksa untuk naik kelas dengan mengikuti prosedur remedial yang dilakukan secara terus menerus dan

¹⁰ Nur Aisyah, 2015, "*Pengaruh Sistem Pembelajaran Kelas Tuntas Berkelanjutan terhadap Prestasi Belajar Siswa di SMK Negeri 1 Limbung Kabupaten Gowa*", Skripsi, Sarjana Pendidikan IPS, Universitas Negeri Makassar, Makassar, hlm. 5. Lihat juga, Syahriani, 2017, "*Penerapan Sistem Kelas Tuntas Berkelanjutan (SKTB) pada Mata Pelajaran Pendidikan Agama Islam SMP Negeri 1 Pallangga Kecamatan Pallangga Kabupaten Gowa*", Skripsi, Sarjana Pendidikan Islam, Universitas Negeri Alauddin Makassar, Makassar, hlm. 12.

¹¹ Harni Haryani Haruna, 2014, "*Implementasi Program Pembelajaran Sistem Kelas Tuntas Berkelanjutan pada Sekolah Menengah Kejuruan Negeri 1 Somba Opu Kabupaten Gowa*", Tesis, Pascasarjana Administrasi Pendidikan Kekhususan Manajemen Pendidikan, Universitas Negeri Makassar, Makassar, hlm. 7

¹² Mety Silfitriana, 2016. "*Evaluasi Kebijakan Sistem Kelas Tuntas Berkelanjutan (SKTB) di Kabupaten Gowa*", Skripsi, Sarjana Ilmu Pemerintahan, Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm. 4

dengan penyederhanaan materi remedial.¹³ Hal ini menyebabkan para siswa tersebut kewalahan pada materi pembelajaran selanjutnya, terlebih dengan adanya kurikulum yang menuntut siswa lebih kritis lagi dalam memahami pembelajaran.¹⁴

Kendala lainnya turut dirasakan beberapa guru yang kurang paham akan program SKTB, akibatnya sering terhambat dalam menyusun Rencana Penyusunan Pembelajaran (RPP), sehingga kemampuan dalam mengembangkan media dan bahan ajar menjadi lemah.¹⁵

Belum lagi beberapa pihak guru ada yang mengalami kesulitan dan dilematis berkaitan dengan penilaian hasil belajar para siswa terutama kepada siswa yang pada dasarnya sudah malas ke sekolah atau tingkat kehadirannya kurang dalam mengikuti proses pembelajaran, sehingga tidak tanggung-tanggung mengupayakan pembelajaran ulang atau *remedial* dengan menurunkan tingkat kesukaran soal yang akan diberikan.¹⁶ Hal ini tentunya mau tidak mau akan berpengaruh terhadap ketuntasan belajar siswa mengingat guru memiliki peranan yang sangat besar

¹³ *Ibid*, hlm. 85

¹⁴ Cahya, 2018, "*Implementasi Kebijakan Program Sistem Kelas Tuntas Berkelanjutan (Studi Kasus Pendidikan Dasar 9 Tahun di Kabupaten Gowa)*", Skripsi, Sarjana Ilmu Administrasi Negara, Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm. 9

¹⁵ Mulya S, Mulyani, 2015, "*Inovasi Pendidikan Dasar di Kabupaten Gowa (Studi Kasus Pelaksanaan SKTB di SD Inpres Cambaya)*", Skripsi, Sarjana Ilmu Administrasi Negara, Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm. 8

¹⁶ Mety Silfitriana, *Loc.cit.*

terhadap perkembangan dan kemampuan seorang siswa dalam mencapai keberhasilan dari penerapan program SKTB tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, dan dengan menilik kembali fungsi dari diterapkannya SKTB, yakni untuk mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, maka penting untuk mengkaji lebih dalam lagi interaksi hukum terhadap faktor sosial yang muncul dengan diterapkannya SKTB di Kabupaten Gowa.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, peneliti mengidentifikasi rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pelaksanaan Sistem Kelas Tuntas Berkelanjutan bagi keberlangsungan pendidikan?
2. Bagaimana implikasi dari penerapan Sistem Kelas Tuntas Berkelanjutan terhadap siswa dan guru bagi keberlangsungan pendidikan?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pelaksanaan Sistem Kelas Tuntas Berkelanjutan bagi keberlangsungan pendidikan.
2. Untuk mengetahui implikasi dari penerapan Sistem Kelas Tuntas Berkelanjutan terhadap siswa dan guru bagi keberlangsungan pendidikan.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dalam mengawal perkembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu hukum pada khususnya, serta dapat dijadikan sebagai bahan literasi dalam menunjang referensi dan perbandingan bagi peneliti lainnya.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian diharapkan menjadi sumbangsih positif atau masukan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Gowa dan implementatorlainnya dalam kapasitas dan komptensinya sebagai pelaksana yang mendukung jalannya Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2013 tentang Sistem Kelas Tuntas Berkelanjutan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Karakteristik Kajian Sosiologi Hukum

Sosiologi merupakan disiplin ilmu yang menempatkan masyarakat sebagai objek kajian, atau yang kata lainnya bersangkut paut dengan gejala-gejala kemasyarakatan. Basis intelektual yang memandang manusia sebagai asosiasi otentik yang tidak akan mati dan selalu mengalami perkembangan serta perubahan dalam merelevansikan kaidah-kaidah dan kenyataan kemasyarakatan yang kemudian memengaruhi lahirnya sosiologi hukum.

Peranan dari ilmu sosiologi dianggap penting dalam hal memecahkan berbagai persoalan hukum yang dihadapi oleh masyarakat mengingat banyaknya persoalan hukum dewasa ini sudah tidak lagi memuaskan jika hanya diselesaikan oleh sektor hukum secara normatif saja, karena akan menjadikan nilai-nilai keadilan semakin jauh dari harapan.¹⁷

Perspektif sosiologi sebagai sebuah ilmu memandang hukum hanyalah turunan dari gejala-gejala sosial yang ada. Berger yang merupakan salah seorang sosiolog hukum menegaskan hal yang sama dengan mengingatkan kembali posisi hukum yang tidak lepas

¹⁷ Dr. Munir Fuady, *Teori-teori dalam Sosiologi Hukum*, 2011, Kencana, Jakarta, hlm. 1

dari determinan ilmu sosial dikarenakan dalam realitasnya pendefinisian akan hukum kerap dipandang sebagai suatu alat pengendali sosial.

Donald Black¹⁸ menjabarkan definisi hukum dari sudut pandang sosiologis:

“Law is governmental social control, in other words, the normative life of a state and citizens, such as legislation, and adjudication. By contrast, it does’nt include social control in the everyday life of a government service, such as a post office or fire department, since this is the social control of employees, not of citizens as such”.

Bahwa hukum adalah kontrol sosial pemerintah dengan kata lain hukum merupakan kehidupan normatif dari suatu negara dan warganya, seperti perundang-undangan, proses pengadilan dan putusan pengadilan, namun tidak mencakup kontrol sosial terhadap jalannya institusi pemerintahan, seperti kantor pos atau pemadam kebakaran karena pada institusi-institusi ini kontrol sosialnya hanya pada lingkup internal terhadap karyawannya saja, bukan pada lingkup warga negaranya.

Hakim Cordozo¹⁹ memberikan penggambaran tugas hukum dituntut dinamis dan kreatif, mendamaikan segala yang tidak dapat didamaikan, mempersatukan hal-hal yang berlawanan. Hukum dituntut

¹⁸ Donald Black, *The Behavior of Law*, New York: Academic Press, 1976, hlm. 2

¹⁹ Rinaldi Simamora, S.H. (Penerjemah), *Sosiologi Hukum*, 1994, Terjemahan dari *Sociology of Law*, Alvin S. Johnson, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 16

mempersatukan hubungan yang selalu tidak ada di antara titik-titik yang telah ditentukan sebelumnya, justru yang paling sering adalah menghubungkan titik-titik yang saling berbeda, yakni hubungan dan keanekaragaman yang timbul dari proses kehidupan sosial.

“Sosiologi hukum berusaha juga menyelidiki pola-pola dan simbol-simbol hukum, yakni makna-makna hukum yang berlaku berdasarkan pengalaman di suatu kelompok dan dalam satu masa tertentu, dan berusaha membangun simbol-simbol itu berdasarkan sistematika”.

Hal yang sejalan dengan pokok pemikiran Emile Durkheim²⁰ dalam memandang hukum sebagai jenis kesetiakawanan organis (solidarity) dan menekankan pada fenomena soslidaritas sosial antara orang-orang dalam masyarakat. Melalui teori fungsionalisme (struktural fungsional), durkheim hendak menilai bagaimana aspek masyarakat dapat berfungsi melalui pendekatan sistem, saling bekerjasama antar masing-masing struktur untuk kemudian dapat berintegrasi secara harmonis dalam naungan hukum.

Menurut C.J.M Schuyt²¹, salah satu dari tugas sosiologi hukum adalah mengungkapkan sebab-sebab atau latar belakang timbulnya ketimpangan antara tata tertib masyarakat yang dicita-citakan dengan keadaan masyarakat yang ada di dalam kenyataan. Dalam kaitannya

²⁰ Hamzarief Santaria, *Konsep Dasar Sosiologi Hukum*, 2019, Setara Press, Malang, hlm. 17

²¹ C.J.M. Schuyt, *Rechts Sociologie*, 1971, Rotterdam, Universitarire Pers, hlm 100-101

dengan tugas sosiologi hukum, Roscoe Pound²² memberikan pokok pemikiran yang tidak jauh berbeda dalam memandang sosiologi hukum, yakni sosiologi hukum bertugas untuk merekam fakta-fakta sosial yang ada dalam masyarakat, untuk selanjutnya dianalisa dan ditafsirkan. Menurut pandangannya, hukum harus dilihat sebagai suatu lembaga kemasyarakatan yang berfungsi untuk memenuhi kebutuhan sosial, dan tugas dari ilmu hukum adalah untuk mengembangkan suatu kerangka dengan mana kebutuhan-kebutuhan sosial dapat terpenuhi secara maksimal.

Ilmu hukum dapat dibedakan ke dalam dua cabang spesialisasi, yaitu studi tentang *law in books* dan studi tentang *law in action*. *Law in books* disebutkan bagi studi atau kajian tentang hukum sebagaimana tercantum di dalam kitab undang-undang atau sebagaimana di dalam peraturan perundang-undangan, dengan kata lain studi tentang hukum sebagai norma atau kaidah.

Hukum sebagai norma atau kaidah bersifat otonom, artinya hukum berdiri sendiri dan bebas dari segala pengaruh. Sedangkan *law in actions* disebutkan sebagai gejala atau proses sosial dimana hukum dalam hal ini bersifat heteronom, artinya hukum tersebut memiliki pengaruh dan hubungan timbal balik dengan gejala sosial lainnya seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, agama dan lain-lain.

²² Saifullah, Refleksi Sosiologi Hukum, 2007, PT. Refika Aditama, Bandung, hlm. 51

Hukum secara sosiologis adalah penting dan merupakan suatu lembaga kemasyarakatan (*social institution*) yang merupakan himpunan nilai-nilai, kaidah-kaidah dan pola-pola perikelakuan yang berkisar pada kebutuhan-kebutuhan pokok manusia. Hukum sebagai suatu lembaga kemasyarakatan, hidup berdampingan dengan lembaga-lembaga kemasyarakatan lainnya dan saling memengaruhi.²³

Jadi, sosiologi hukum berkembang dengan anggapan dasar bahwa proses hukum berlangsung dalam suatu jaringan atau sistem sosial yang dinamakan masyarakat. Artinya, hukum hanya dapat dimengerti dengan jalan memahami sistem sosial terlebih dahulu dan bahwa hukum merupakan suatu proses.

Sosiologi hukum mempunyai objek kajian fenomena hukum.

Lebih jelas L.B Curzon²⁴ menuliskan:

“...Pound refers to this study as “sociology proper” based on a concept of law as one of the means of social control. Llyod writes of it as essentially a descriptive science employing empirical techniques. It is concerned with an examination of what the law sets abouts its task in the way it does. It views law as the product of a social system and as a means of controlling and changing that system...”

Dikatakan oleh Curzon, bahwa Roscou Pound menunjukkan studi sosiologi hukum sebagai studi yang didasarkan pada konsep hukum sebagai alat pengendalian sosial. Sementara Llyod,

²³ Bahan Ajar Sosiologi Hukum, Mira Hasti Hasmira, 2015, Padang

²⁴ L.B. Curzon, Jurisprudence, 1979, M & E Handbook, hlm. 137

memandang sosiologi hukum sebagai suatu ilmu deskriptif, yang memanfaatkan teknis-teknis empiris. Hal ini berkaitan dengan perangkat hukum dengan tugas-tugasnya. Ia memandang hukum sebagai suatu produk sistem sosial dan alat untuk mengendalikan serta mengubah sistem itu.

Kita dapat membedakan sosiologi hukum dengan ilmu normatif, yaitu terletak pada kegiatannya. Ilmu hukum normatif lebih mengarahkan kepada kajian *law in books*, sementara sosiologi hukum lebih mengkaji kepada *law in action*²⁵. Sosiologi hukum lebih mencoba menggunakan pendekatan empiris yang bersikap deskriptif, sementara ilmu hukum normatif lebih bersikap preskriptif.

Dalam *jurisprudentie model*, kajian hukum lebih memfokuskan kepada produk kebijakan atau produk aturan, sedangkan dalam *sociological model* lebih mengarahkan kepada struktur sosial. Donald Black²⁶ menjelaskan apa yang menjadi fokus dan proses dari *sociological model*. Dapat diketahui bahwa apa yang menjadi *sociological model* bukanlah peraturan yang mengandung muatan abstrak dan *stereotype* melainkan apa yang teramati dalam kenyataan.

Adapun yang menjadi objek dari sosiologi hukum itu sendiri tidak terlepas dari kajian sosiologi terhadap seperangkat kaidah

²⁵ Yesmil Anwar Dan Adang, Pengantar Sosiologi Hukum, 2008, Grasindo, Jakarta hlm. 128

²⁶ Donal Black, Sociological Justice, 1989, Academic Press, hlm. 21, Sebagai pemahaman awal dapat dibaca bukunya Satjipto Rahardjo, Sosiologi Hukum, loc.cit, hlm. 57

husus dalam wujudnya sebagai kontrol sosial yang berlaku serta dibutuhkan guna menegakkan ketertiban dalam kehidupan bermasyarakat. Disamping hal sosiologi hukum turut mengkaji suatu proses yang berusaha membentuk warga masyarakat sebagai makhluk sosial yang menyadari eksistensinya sebagai bagian dalam masyarakat.

B. Efektivitas dan Wujud Kepastian Hukum

1. Pengertian Efektivitas Hukum

Kata efektif merupakan kata serapan yang berasal dari bahasa Inggris, yakni "*effective*" berarti (berhasil). Lain kata ialah sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik. Merujuk kamus ilmiah populer sendiri mendefinisikan efektivitas sebagai ketepatan penggunaan, hasil guna atau menunjang tujuan. Sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefinisikan kata efektif sebagai sesuatu yang ada efeknya (akibatnya, pengaruhnya, kesannya) sejak dimulai berlakunya suatu undang-undang atau peraturan.²⁷

Pada dasarnya efektivitas merupakan tingkat keberhasilan dalam pencapaian tujuan dan menjadi pengukur terhadap tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

²⁷ Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2002, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 284.

Pendapat lain mengungkapkan efektivitas itu sendiri adalah keadaan dimana dia diperankan untuk memantau.²⁸ Jika dilihat dari struktur hukum, yang dimaksud “dia” disini adalah pihak yang berwenang, yakni polisi maupun alat hukum lainnya.

Hukum memiliki fungsi sebagai *a tool of social control*, yaitu upaya untuk mewujudkan kondisi seimbang di dalam masyarakat yang bertujuan untuk terciptanya suatu keadaan yang serasi antara stabilitas dan perubahan di dalam masyarakat. Di sisi lain juga hukum memegang fungsi lain sebagai *a tool of social engineering* yang maksudnya adalah sebagai sarana pembaharuan dalam masyarakat yang artinya hukum dapat berperan dalam mengubah pola pemikiran masyarakat dari pola pemikiran yang tradisional ke pola pemikiran yang rasional atau modern. Dalam kaitannya dengan efektivitas hukum yang bertujuan agar hukum berlaku efektif tidak lepas dari bagaimana fungsi hukum juga berperan dan diterapkan.

Soerjono Soekanto²⁹, menyangkut akan efektivitas hukum berpendapat tentang pengaruh hukum sebagai salah satu fungsi hukum baik sebagai kaidah maupun sebagai sikap tindak atau perilaku teratur adalah membimbing perilaku manusia. Masalah

²⁸*Loc.cit*

²⁹ Achmad Ali, *Op.cit*, 2009, hlm. 379

pengaruh hukum tidak hanya terbatas pada timbulnya ketaatan atau kepatuhan pada hukum tapi mencakup efek total dari hukum terhadap sikap tindak atau perilaku baik yang bersifat positif maupun negatif.

Hal yang kemudian selaras dengan pendapat Hans Kelsen³⁰, yakni “Efektifitas hukum berarti bahwa orang benar-benar berbuat sesuai dengan norma-norma hukum sebagaimana mereka harus berbuat, bahwa norma-norma itu benar-benar diterapkan dan dipatuhi”.

2. Faktor-Faktor yang Memengaruhi Efektivitas Hukum

Ketika ingin mengetahui sejauhmana efektivitas dari hukum, maka pertama-tama yang harus diukur adalah “sejauhmana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati”. Tentu saja, jika suatu aturan hukum ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, maka dapat dikatakan bahwa aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif, namun demikian tetap masih dapat dipertanyakan derajat keefektivitasannya.³¹

Hal demikian kemudian sejalan dengan teori-teori yang telah dijelaskan sebelumnya mengenai keterkaitan (*embivialen*) perilaku

³⁰ Hans Kelsen, 2007, *Teori Umum Hukum dan Negara*, Bee Media Indonesia, Jakarta, hlm. 47

³¹ Achmad Ali, *Op.cit*, 2009, hlm. 375

hukum yang baik dengan efektivitas hukum itu sendiri, namun perlu diketahui dalam prosesnya mencapai tingkat keefektivitasan, ada hal-hal mutlak yang menjadi penentu keberhasilan wujud hukum yang beriringan dengan hakikat keberadaannya dalam kelompok masyarakat tertentu. Faktor tersebut ada yang berasal dari intern maupun ekstern yang kesemuanya merupakan respon terhadap keberlakuan suatu hukum.

Faktor kepentingan menjadi pengendali dalam menanggapi aturan hukum dan inilah yang kemudian menjadi tolak ukur seseorang dalam mengambil pilihan untuk menaati atau tidak menaati aturan hukum. Bahkan satu skenario normatif menetapkan “ketidaktaatan” dapat diizinkan ketika tidak ada keperluan (kepentingan) untuk memaksakan suatu hukum. Suatu pernyataan yang dapat mendorong ke arah “ketidaktaatan yang kaos (*chaotic disobedience*) terhadap hukum.³²

Hal senada juga pernah diungkapkan Henry David Thoreau³³: “*The public disobedience of law is justifiable on the basis of moral and ethical principles that are in conflict with the law and are more important than law, even when it is made democratically*” (Ketidaktaatan publik terhadap hukum ialah

³²*Ibid*, hlm. 369

³³ Benjamin N. Cardozo, 1962, *The Nature of the Judicial Process*, Yale University Press, New Haven and London

dibenarkan atas dasar moral dan asas etika yang berkonflik dengan hukum dan lebih penting ketimbang hukum, meskipun hukum itu dibuat secara demokratis).

Dari yang bisa disimpulkan melalui jabaran di atas ialah bahwa menabrak ketentuan hukum tertentu dalam kondisi-kondisi tertentu pula diartikan sebagai hukum itu sendiri. Kondisi menabrak ketentuan hukum tersebut yang dimaksudkan sebagai perilaku hukum menghadirkan dilematis tersendiri mengingat pandangan disatu sisi bahwa hukum yang ditaati sudah jelas akan diiringi dengan efektivitas hukum, namun untuk hukum yang aturannya tidak ditaati pun dapat diartikan sebagai wujud hukum lalu kemudian dapatkah dikatakan efektivitas hukum itu sendiri juga terpenuhi?

Penjelasan mendalam dengan pendekatan yang dilakukan oleh Durkheim ialah melalui cara menganalisis bentuk-bentuk solidaritas sosial, sebab bagi Durkheim, itulah yang menjadi sebab terjadinya perbedaan tipe-tipe hukum, dan perbedaan tipe-tipe hukum, menyebabkan perbedaan perilaku hukum.³⁴

³⁴ Achmad Ali, 2008, *Menguak Realitas Hukum*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, hlm. 149

Beberapa faktor yang memengaruhi ketaatan terhadap hukum sebagai wujud perilaku hukum, berikut ini diakui oleh C. G. Hogward & R. S. Munnerns³⁵, antara lain:

- a. Relevansi aturan hukum secara umum, dengan kebutuhan hukum dari orang-orang yang menjadi target aturan hukum itu.
- b. Kejelasan rumusan dari substansi aturan hukum, sehingga mudah dipahami oleh target diberlakukannya aturan hukum
- c. Sosialisasi yang optimal kepada seluruh target aturan hukum itu.
- d. Jika hukum yang dimaksud adalah perundang-undangan, maka seyogianya aturannya bersifat melarang untuk lebih memudahkan pelaksanaannya ketimbang yang bersifat mengharuskan (mangatur).
- e. Sanksi yang diancamkan oleh aturan hukum itu harus sepadan dengan sifat aturan hukum yang dilanggar tersebut.
- f. Optimal dan profesional tidaknya para penegak hukum untuk menegakkan keberlakuan aturan hukum tersebut.
- g. Adanya standar hidup sosio-ekonomi yang minimal di dalam masyarakat atau tidak adanya wujud masyarakat dalam keadaan kaos atau situasi perang dahsyat.

³⁵ Achmad Ali, *Op.cit*, 2009, hlm. 367

Sebaliknya jika yang dikaji adalah keefektifitasan perundang-undangan, maka kita dapat mengatakan bahwa efektifnya suatu perundang-undangan banyak tergantung pada beberapa faktor, antar lain:³⁶

- a. Pengetahuan tentang substansi perundang-undangan;
- b. Cara-cara untuk memperoleh pengetahuan tersebut;
- c. Institusi yang terkait dengan ruang lingkup perundang-undangan di dalam masyarakatnya;
- d. Bagaimana proses lahirnya suatu perundang-undangan yang tidak boleh tergesa-gesa untuk kepentingan sesaat (*sweep legislation*) yang memiliki kualitas buruk dan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya.

Soerjono Soekanto,³⁷ mengemukakan ada 5 faktor yang menentukan suatu hukum itu dikatakan efektif atau tidak, antara lain:

- a. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang);
- b. Faktor penegak hukum, yakni pihak yang membentuk dan menerapkan hukum;
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;

³⁶ Achmad Ali, *Op.cit*, 2009, hlm. 378-379

³⁷ Musakkir, *Putusan Hakim yang Diskriminatif dalam Perkara Pidana: Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum dan Psikologi Hukum*, Rangkang Education, Yogyakarta

- d. Faktor masyarakat, yakni lingkungan tempat hukum itu berlaku atau diterapkan, dan
- e. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Achmad Ali,³⁸ menguraikan faktor-faktor yang banyak memengaruhi efektivitas suatu perundang-undangan adalah profesional dan optimal pelaksanaan peran, wewenang dan fungsi dari para penegak hukum, baik di dalam menjelaskan tugas yang dibebankan terhadap diri mereka maupun dalam menegakkan perundang-undangan tersebut.

Hal yang kemudian juga beriringan dalam menentukan efektivitas hukum dengan pendekatan yang bisa digunakan untuk melihat perbandingan gerak dari alat hukum dalam menyelesaikan perkara. Perbandingan ini dititikberatkan pada kapabilitas bekerjanya hukum pada suatu waktu tertentu. Kalau ringan dan meninggikan citra mengapa tidak? dan sedikit tambahan juga pada intensitas uang yang dimiliki. Bukan heran lagi mengingat untuk yang satu ini sepertinya sudah menjadi budaya dalam penyelesaian perkara hukum.

³⁸*Loc.cit*

3. Teori Kepastian Hukum

Menurut Hans Kelsen,³⁹ hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen* dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang konsultatif (*deliberative*). Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungan dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.

Sementara Gustav Radbruch⁴⁰, menguraikan hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identik, yaitu sebagai berikut:

- a. Asas Kepastian Hukum (*rechmatigheid*), asas ini meninjau dari sudut yuridis.
- b. Asas Keadilan Hukum (*gerechtigheid*), asas yang meninjau dari sudut pandang filosofis, dimana keadilan adalah kesamaan hak setiap orang di depan pengadilan.

³⁹ Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm. 58

⁴⁰ Lihat Agus Setiawan, 2017, Penalaran Hukum yang Mampu Mewujudkan Tujuan Hukum secara Proporsional, *Jurnal Hukum Mimbar Justitia*, Vol. III. Nomor 2

c. Asas Kebermanfaatan (*zwechmatigheid*) atau *doelmatigheid* atau *utility*.

Jika merujuk pada ajaran konvensional hukum ketiga poin di atas kemudian disebut sebagai tujuan hukum. Kepastian Hukum bersumber dari kaum yang dalam mendefinisikan hukum itu senantiasa terpaku pada aliran *Yuridis-Dogmatik* dan terkungkung dalam kerangka berpikir yang sempit dimana dalam pengkajiannya mengenai hukum tidak lepas dari tanggapan bahwa hukum adalah perintah negara yang bersanksi⁴¹ selebihnya tidak dapat dianggap sebagai hukum.

Menurut Utrecht⁴², terkait kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu. Kepastian hukum ini berasal dari ajaran *Yuridis-Dogmatik* yang didasarkan pada aliran pemikiran *Positivisme* di dunia hukum yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom yang

⁴¹ Achmad Ali, 2002, *Menguak Tabir Hukum*, PT. Toko Gunung Agung Tbk, Jakarta, hlm. 28

⁴² Riduan Syahrani, 1999, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya, Bandung, hlm. 23

mandiri, karena bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain sekedar menjamin terwujudnya hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.

Penganut ajaran *Yuridis-Dogmatik* dengan tujuan kepastian hukumnya beranggapan sekalipun aturan hukum atau penerapan hukum terasa tidak adil dan tidak memberikan manfaat yang besar bagi mayoritas warga masyarakat, hal itu tidak menjadi soal, asalkan kepastian hukum dapat terwujud⁴³. Tentu tanpa dengan memandang hukum sebagai sesuatu yang turut bersinggungan dengan faktor-faktor *behavior*, *culture*, dan hal-hal bersifat empiris lainnya.

Berdasarkan ajaran “Prioritas Baku” dari Gustav Radbruch⁴⁴, mengajarkan untuk menggunakan asas prioritas dimana wujud prioritas utama, yakni “keadilan” yang harus selalu diprioritaskan, barulah setelahnya itu ialah “kemanfaatan”, dan selanjutnya diakhiri dengan “kepastian hukum”. Salah satu adagium ada yang berbunyi “*Summa ius, summa injuria, summa lex, summa crux*” (Hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat

⁴³ Achmad Ali, *Op.cit*, 2002, hlm. 83

⁴⁴*Loc.cit*

menolongnya, dengan demikian kendatipun keadilan bukan merupakan tujuan hukum satu-satunya, akan tetapi tujuan hukum yang *substantif itu tidak lain* adalah keadilan).⁴⁵

C. Penyelenggaraan Pemerintahan dan Produk Hukum Daerah

1. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Dalam penyelenggaraan pemerintahan dikenal doktrin ketatanegaraan yang disebut struktur pemerintah dan dianut secara konsisten menurut konstitusi. Struktur pemerintahan di Indonesia menganut struktur pemerintahan pusat dan struktur pemerintahan daerah. Pelaksanaan struktur pemerintahan daerah melekat konsep otonomi di dalamnya merupakan dasar-dasar bernegara sesuai cerminan demokrasi dan hukum.⁴⁶

Payung hukum yang mengabsahkan otoritas pemerintahan daerah sejak 1999 merupakan bentuk dari reformasi sistem pemerintahan yang ada di Indonesia dengan diberlakukannya pembagian kewenangan ke pemerintah daerah dari yang semula berlaku hanya bertitik sentral di pemerintah pusat.

⁴⁵ Dosminikus Rato, 2010, *Filasafat Hukum Mencari dan Memahami Hukum*, PT Presindo, Yogyakarta, hlm. 59

⁴⁶ Faisal Abdullan, 2009, *Jalan Terjal Good Governance*, PUKAB, Makassar, hlm. 39

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia digunakan dan diberlakukan menggunakan prinsip otonomi daerah yang seluas-luasnya serta otonomi nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi seluas-luasnya dimaksudkan bahwa daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah pusat. Sedangkan prinsip otonomi yang nyata, yaitu prinsip otonomi dimana untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah.

Bagir Manan⁴⁷, berpendapat bahwa keberadaan otonomi bukan sekadar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Otonomi adalah tatanan ketatanegaraan (*staatrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*) melainkan pelaksanaan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.

Adanya “hak dan kekuasaan” yang diberikan perundangan dan pemerintahan kepada daerah otonom seperti provinsi dan

⁴⁷ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fak. Hukum UII, Yogyakarta, 2002, hlm. 24

kabupaten/kota, maka daerah tersebut dengan inisiatifnya sendiri dapat mengurus rumah tangga daerahnya. Untuk mengurus rumah tangga daerah tersebut dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu: Pertama, membuat produk-produk hukum daerah yang tidak bertentangan dengan UUD 1945 maupun perundang-undangan lainnya. Kedua, menyelenggarakan kepentingan-kepentingan umum.⁴⁸

Demikian juga tidak lepas dari apa yang termaktub dalam Pasal 18 UUD 1945 memberikan keleluasaan kepada daerah menjalankan otonomi luas, nyata, dan bertanggungjawab berdasarkan peraturan perundang-undangan. Hal sinkron dengan keadaan negara dengan anekaragam suku bangsa dan potensi daerah dengan adanya otonomi daerah diharapkan dapat memaksimalkan segala potensi yang dimiliki oleh daerah.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa sistem pemerintahan otonomi daerah mempunyai ciri atau batasan sebagai berikut:

- a. Pemerintahan daerah yang berdiri sendiri;
- b. Melaksanakan hak, wewenang dan kewajiban pemerintahan sendiri;

⁴⁸ R.D.H. Koesomahatmadja, 1979, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Penerbit Bina Cipta, Bandung, hlm. 16

- c. Melakukan pengaturan, pengurusan dari hak, wewenang, dan kewajiban yang menjadi tanggungjawabnya melalui peraturan yang dibuatnya sendiri;
- d. Peraturan yang menjadi landasan hukum urusan pemerintahan tidak boleh bertentangan dengan peraturan dan perundang-undangan yang ada di atasnya.

2. Tugas, Wewenang, dan Kedudukan Pemerintahan Daerah

Proses peralihan dari sistem sentralisasi ke sistem desentralisasi (otonomi), yaitu penyerahan urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan. Tujuan otonomi adalah untuk mencapai efektifitas dan efisiensi dalam pelayanan publik. Sedangkan tujuan yang ingin dicapai dalam penyerahan urusan ini adalah antara lain menumbuh kembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan.⁴⁹

Peran atau kedudukan pemerintah daerah juga dimaksudkan dalam rangka melaksanakan desentralisasi,

⁴⁹ Juniarso Ridwan & Achmad Sodik Sudrajat, 2012, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Penerbit Nuansa, Bandung, hlm.109

dekonsentrasi, dan tugas pembantuan sebagai wakil pemerintah di daerah otonom, yaitu untuk melakukan:

- a. Desentralisasi, yaitu melaksanakan semua urusan yang semula adalah kewenangan pemerintahan menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Dekonsentrasi, yaitu menerima pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu untuk dilaksanakan; dan
- c. Tugas pembantuan, yaitu melaksanakan semua penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Berdasarkan tiga peran di atas pemerintah daerah menjalankan urusan pemerintah konkuren sedangkan pemerintah pusat yang melaksanakan urusan pemerintahan absolut. Urusan pemerintahan konkuren dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Pembagian urusan tersebut didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas,

serta kepentingan strategis nasional urusan pemerintahan tersebutlah yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.

Sebelumnya telah diutarakan struktur penyelenggara pemerintahan daerah yang meliputi lembaga eksekutif dan lembaga yudikatif, maka berdasarkan struktur pemisahan lembaga tersebut mencerminkan perbedaan dalam penugasan dan wewenang yang diemban oleh kedua lembaga tersebut.

Pasal 65 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintah Daerah merunutkan tugas dan wewenang dari lembaga eksekutif dalam hal ini kepala daerah yang meliputi:

- a. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. Memelihara ketertiban dan keamanan masyarakat;
- c. Menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan rancangan perda tentang Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD);

- d. Menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (selanjutnya disingkat APBD), rancangan perda tentang perubahan APBD, dan rancangan perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- e. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- f. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk menjalankan tugas-tugas di atas kepala daerah diberikan wewenang yang memudahkan terselenggaranya tugas-tugas tersebut, yakni berupa:

- a. Menetapkan rancangan perda;
- b. Menetapkan perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c. Menetapkan Peraturan Kepala Daerah dan Keputusan Kepala Daerah;
- d. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat;
- e. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan untuk lembaga legislatif sendiri dalam hal ini DPRD khusus kabupaten/kota sebagai salah satu lainnya atau bagian dalam struktur penyelenggara pemerintahan di daerah diberikan tugas maupun wewenang sebagaimana berikut ini:⁵⁰

- a. Membentuk perda kabupaten/kota bersama bupati/wali kota;
- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan perda mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/wali kota;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda dan APBD kabupaten/kota;
- d. Memilih bupati dan wakil bupati serta wali kota dan wakil wali kota dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan;
- e. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wali kota kepada menteri melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;

⁵⁰ Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah, Pasal 154

- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/wali kota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
- i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- j. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Produk Hukum Pemerintahan Daerah

Penyelenggaraan pemerintahan di daerah dilakukan menggunakan instrumen-instrumen hukum guna memudahkan penyelenggara negara melakukan program pembangunan di daerah yang menjadi tujuan dari adanya otonomi daerah.

Instrumen-instrumen hukum penyelenggaraan pemerintahan dikenal ada dua aspek, yaitu instrumen hukum dalam bentuk sarana dan prasarana yang digunakan dalam menjalankan tugas dan fungsinya dalam pemerintahan yang digolongkan ke dalam publik domain. Kedua, instrumen hukum (*yuridis*), yaitu sejumlah

peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan, peraturan kebijaksanaan, perizinan dan sebagainya.⁵¹

H.D. Van Wijk⁵² membagi struktur norma-norma hukum penyelenggaraan negara, meliputi:

- a. Norma hukum bersifat umum (*algemeen-abstract*), yakni norma yang bersifat abstrak dan umum, seperti peraturan perundang-undangan lalu lintas, peraturan bangunan, dan sebagainya
- b. Norma hukum bersifat umum dan konkret (*algemeen-concreet*), yaitu norma hukum yang memuat aturan tentang objek tertentu, seperti keputusan mengenai larangan parkir pada jalan tertentu, pernyataan pemerintah tentang suatu tempat tidak boleh didiami, dan sebagainya
- c. Norma hukum individual, yaitu suatu norma hukum yang bersifat individual dan konkret yang disertai syarat-syarat yang bersifat mengatur dan berlaku permanen, seperti izin pengelolaan lingkungan, dan sebagainya
- d. Norma hukum yang bersifat individual dan konkret (*individueel-concreet*), yaitu suatu peraturan penyelenggaraan pemerintahan yang terkait dengan peraturan individual dan konkret, seperti

⁵¹ Ridwan, H.R., 2002, *Hukum Administrasi Negara*, TIM UUI Press, Yogyakarta, hlm. 95

⁵²*Ibid*, hlm 97

surat ketetapan pajak, pemberian subsidi untuk suatu kegiatan, keputusan tentang pelaksanaan pemerintahan.

Instrumen hukum pemerintahan daerah yang digunakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah meliputi:

a. Peraturan Daerah

Produk hukum Peraturan Daerah dibentuk oleh dua lembaga pemerintahan daerah, yaitu Pemerintah Daerah sebagai eksekutif dan DPRD sebagai legislatif yang dianggap merupakan bentuk pelaksanaan tugas dan fungsi dua lembaga tersebut sebagai pelaksana penyelenggara pemerintahan di daerah.

Dalam pembentukan suatu perda setidaknya mewakili partisipasi yang dalam hal ini melibatkan masyarakat. Sebut saja dalam pasal 139 UU Pemda 2014 disebutkan bahwa "Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan perda"

Pada pasal 138 untuk undang-undang yang sama merumuskan muatan yang seyogianya harus ada mewakili perda, yakni pengayoman, kemanusiaan, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, keseimbangan, keserasian, dan sebagainya.

Kesemuanya itu perlu dianalisis untuk dapat mengeliminasi penyimpangan-penyimpangan produk hukum di daerah.⁵³

b. Peraturan Kepala Daerah

Sebagai salah satu instrumen atau produk hukum yang oleh pemerintah daerah khususnya eksekutif di daerah, dipergunakan dalam menjalankan tujuan penyelenggara pemerintahan. Jika diamati, keberadaan peraturan kepala daerah pada dasarnya merupakan spesifikasi teknis perwujudan atau pelaksanaan terhadap suatu perda.

Perlu diketahui posisi dari produk hukum yang satu ini diperoleh atas dasar adanya kewenangan dari penyelenggara pemerintahan yang ada di daerah, oleh karenanya tidak menutup kemungkinan pelaksanaan peraturan kepala daerah turut mengait kepentingan segelintir orang atau kelompok tertentu.

Pemuatan kepentingan dalam produk hukum pemerintah daerah telah diasumsikan melalui kajian teoritis. Nonet dan Selznick⁵⁴, menguraikan bahwa produk hukum pemerintahan daerah dapat berwujud karakter yang represif, otonom, dan responsif. Kemunculnya karakter hukum represif terjadi ketika

⁵³ Faisal Abdullan, *Op.cit*, hlm. 47

⁵⁴ *Ibid*, hlm. 48

ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut dibuat oleh pemerintah sebatas untuk melindungi kepentingan kekuasaan pemerintah. Pada karakter hukum otonom terjadi ketika pemberlakuan terhadap ketentuan perundang-undangan hanya mengandalkan prosedur-prosedur undang-undang yang jauh dari tujuan hukum yang sesungguhnya. Sedangkan karakter hukum responsif, yaitu ketika produk perundang-undangan telah merespon tuntutan masyarakat pada umumnya.

Karakter-karakter hukum yang represif dan bersifat otonom akan memunculkan deskriminasi hukum dan hambatan dalam penegakan hukum yang menurut teori Donal Black⁵⁵, deskriminasi hukum dan penerapannya itu berlangsung oleh karena *“social lives has several variabel aspects, including stratifications, morpology, culture, organizations, and social control”*

D. Aktualisasi Pendidikan Nasional

1. Istilah dan Pengertian Pendidikan

Pendidikan secara etimologi berasal dari kata *“paedagogie”* yang merupakan bahasa Yunani. Terdiri dari kata *“pais”* artinya

⁵⁵ Donal Black, 1976, *The Behavior of Law*, Academic Press Inc, New York, Oronto Sydney, San Francisco, New Haven, Connecticut, hlm. 1

anak dan “*again*” artinya membimbing, jadi jika diartikan, *paedagogie* artinya bimbingan yang diberikan kepada anak.⁵⁶ Dalam bahasa Romawi pendidikan berasal dari kata “*educate*” yang berarti mengeluarkan sesuatu yang berada dari dalam.⁵⁷ Sedangkan dalam bahasa Inggris pendidikan diistilahkan dengan kata “*to educate*” yang berarti memperbaiki moral dan melatih intelektual.⁵⁸

Definisi pendidikan mengandung arti bimbingan yang dilakukan orang dewasa kepada anak, untuk memberikan pengajaran, perbaikan moral dan melatih intelektual. Bimbingan kepada anak dilakukan tidak hanya dalam pendidikan formal yang diselenggarakan pemerintah, akan tetapi peran keluarga dan masyarakat dapat menjadi lembaga pembimbing yang mampu menumbuhkan pemahaman dan pengetahuan.⁵⁹

Edgar Dalle,⁶⁰ menjelaskan pendidikan sebagai usaha sadar yang dilakukan oleh keluarga, masyarakat, dan pemerintah melalui kegiatan bimbingan, pengajaran, dan latihan yang berlangsung di sekolah dan di luar sekolah sepanjang hayat untuk mempersiapkan

⁵⁶ Abu Ahmadi dan Nur Uhbiyati, 2007, *Ilmu Pendidikan*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 67

⁵⁷ Abdul Kadir, dkk, 2012, *Dasar-dasar Pendidikan*, Kharisma, Jakarta, hlm. 59

⁵⁸ *Loc.cit*

⁵⁹ Aas Siti Sholichah, *Teori Pendidikan dalam Al-Qur'an*, Jurnal Pendidikan Islam Vol.07, No. 1

⁶⁰ Dedi Mulyasana. 2012. *Pendidikan Bermutu dan Berdaya Saing*. Rosdakarya, Bandung, hlm. 4

peserta didik agar dapat memainkan peranan dalam berbagai lingkungan hidup secara tetap untuk masa yang akan datang.

Pendidikan adalah pengalaman-pengalaman belajar terprogram dalam bentuk pendidikan formal, non formal, dan informal di sekolah, dan luar sekolah, yang berlangsung seumur hidup yang bertujuan optimalisasi kemampuan-kemampuan individu, agar di kemudian hari dapat memainkan peranan hidup secara tepat.⁶¹

2. Fungsi dan Tujuan Pendidikan

Melihat perkembangan informasi dan teknologi sudah sangat maju dan akses juga peluang hidup semakin global, mengisyaratkan bahwa kehidupan yang bersifat aktif dan dinamis menuntut eksistensi pendidikan yang dianggap perlu guna mempersiapkan generasi handal yang dapat bersaing sehat dan berdaya guna. Sumber daya manusia yang handal merupakan penggerak utama dalam melestarikan dan menciptakan sumber daya alam yang potensial yang dapat digunakan untuk kelangsungan kehidupan manusia di bumi ini.

⁶¹ Teguh Triwiyanto, 2014, *Pengantar Pendidikan*, PT Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 23

Jika berdasar pada konsep pendidikan menurut M. Ilyasin⁶² yang menganggap pendidikan sebagai upaya dalam mempersiapkan sumber daya manusia yang memiliki keahlian dan keterampilan sesuai tuntunan pembangunan bangsa, maka untuk itu perlu usaha yang dapat menciptakan sumber daya manusia yang berkesesuaian dengan fungsi maupun tujuan dari pendidikan dalam membentuk kepribadian yang mandiri dan mempersiapkan masyarakat yang terdidik yang dapat menghasilkan kecerdasan intelektual, emosional dan spiritual yang dapat bersinergi satu sama lain.

Ki Hajar Dewantara⁶³ menganggap pentingnya pendidikan dalam menuntun segala kekuatan kodrat yang ada pada anak-anak agar mereka sebagai manusia dan sebagai anggota masyarakat dapatlah mencapai kemaslahatan dan kebahagiaan setinggi-tingginya. Dalam makna yang lebih luas, ungkapan Ki Hajar Dewantara mengenai pendidikan juga dapat dianggap sebagai penuntun, pembimbing, dan petunjuk arah bagi para peserta didik agar mereka dapat tumbuh menjadi dewasa sesuai dengan potensi dan konsep diri yang tertanam dalam diri sebenarnya.⁶⁴

⁶² Umiarso dan Zamroni, 2011, *Pendidikan Pembebasan dalam Perspektif Barat dan Timur*, Ar-Ruzz Media, Yogyakarta, hlm. 25

⁶³ Hasbullah, 2001, *Dasar-dasar Ilmu Pendidikan*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 4

⁶⁴ Dedi Mulyasana, *Op.cit*, hlm. 5

Adapun Ivan Illich,⁶⁵ beranggapan lebih politis bahwa pendidikan pada dasarnya bertujuan memberdayakan diri dengan mempertimbangkan berbagai aspek berupa kesadaran, pencerahan, pemberdayaan dan perubahan perilaku. Hal ini tidak lain merupakan bentuk isyarat perlunya mempersiapkan generasi yang dapat menciptakan peluang kerja dengan berbagai keterampilan dan pengetahuan yang dimiliki dengan tetap menjadikan pendidikan moral sebagai prioritas.

3. Kedudukan Sistem dan Tujuan Pendidikan Nasional

Pendidikan sebagai usaha membina dan mengembangkan pribadi manusia, aspek rohaniah dan jasmaniah, harus berlangsung secara bertahap, dengan harapan optimalisasi dari usaha kependidikan mampu mengarahkan anak didik kepada titik optimal kemampuannya.

Di Indonesia sendiri pendidikan diupayakan melalui konsep pendidikan nasional yang menggambarkan ciri kebangsaan. Konsep tujuan pendidikan nasional tersebut tidak lepas dari muatan-muatan yang terkandung dalam falsafah bangsa, Pancasila dan amanat konstitusi Indonesia, yakni UUD 1945.

⁶⁵ Nurani Soyomukti, 2011, *Teori-Teori Pendidikan*, Ar-Ruzz Media, Yogyakarta, hlm. 27

Sistem pendidikan nasional ini dibentuk atas dasar pertimbangan Pasal 31 ayat 3 UUD 1945 yang berbunyi:

“Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang diatur dengan undang-undang”.

Pembentukan konsep pendidikan nasional dianggap perlu dalam rangka mewujudkan cita-cita Indonesia sebagaimana bunyi alinea keempat dari pembukaan UUD 1945, yakni mencerdaskan kehidupan bangsa. Pembentukan konsep tersebut dihimpun dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (selanjutnya ditulis UU Sidiknas)

Dalam UU Sidiknas tersebut, pendidikan merupakan usaha sadar dan terencana guna terwujud suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya dan masyarakat.

Pendidikan Nasional bertujuan mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak

mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab.⁶⁶

E. Model Penerapan Sistem Kelas Tuntas Berkelanjutan

SKTB merupakan kebijakan program pendidikan Pemerintah Daerah Kabupaten Gowa yang berupaya memberikan pelayanan pendidikan secara optimal kepada peserta didik melalui strategi penuntasan semua tagihan standar kompetensi dan kompetensi dasar pada setiap mata pelajaran secara berkelanjutan.⁶⁷

Program dari kebijakan ini telah diterapkan di sejumlah sekolah-sekolah yang ada di Kabupaten Gowa. Dalam dunia pendidikan daerah setempat dikenal pengaplikasiannya melalui sistem pembelajaran kelas tuntas berkelanjutan. Melalui proses pembelajaran tersebut, peserta didik dibimbing dalam menuntaskan semua kompetensi dasar pada setiap mata pelajaran secara berkelanjutan dengan menggunakan beragam metode pembelajaran.

Sistem pembelajaran dengan konsep kebijakan ini memperkenalkan istilah tuntas atau belum tuntas, dan tidak mengenal tinggal kelas. Tuntas dimaknai sebagai penguasaan peserta didik atas sejumlah kompetensi dasar pada setiap mata pelajaran. Adapun

⁶⁶ Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Bab II, Pasal 3

⁶⁷ Perda Kabupaten Gowa No.10 Tahun 2013, tentang Sistem Kelas Tuntas Berkelanjutan

belum tuntas merupakan kondisi yang mungkin terjadi sehingga melalui konsep sistem pembelajaran SKTB, siswa yang belum tuntas wajib menjalani proses *remedial* untuk kompetensi yang belum mencapai standar kelulusan.

Model penyelenggaraan SKTB, yakni menggunakan sistem kredit semester dimana penekanannya terletak pada proses dan bukan pada *output* pembelajaran. Selain itu juga lebih memaksimalkan penerapan portofolio dan deteksi sistem kontrol dini. Jika ditilik dari landasan psikologis penyelenggaraan SKTB ini sarat akan beberapa prinsip, meliputi: Prinsip Belajar Siswa Aktif, Kelompok Belajar Kooperatif, Pembelajaran Partisipatorik (*learning by doing*), *Reactive Teaching*, *Joyfull Learning*.

Keunggulan dari SKTB sendiri, yaitu peserta didik belajar selalu dalam kondisi yang positif, percaya diri, jujur dan mampu mengembangkan kreativitas karena nasib mereka yang tidak ditentukan oleh ujian nasional dan tes yang mengukur kemampuan sesaat dan setiap peserta didik terjamin mendapatkan haknya memperoleh pendidikan dasar 9 tahun. Selain dari pada itu juga melalui penerapan SKTB, biaya pendidikan masyarakat dan pemerintah lebih efektif dan efisien dengan begitu pemerintah daerah lebih mudah mengatur dana, perencanaan pengembangan sekolah, dan berpengaruh terhadap penilaian keberhasilan sekolah.

Secara garis besar SKTB terbagi menjadi kelas tuntas berkelanjutan terbatas dan kelas tuntas berkelanjutan tidak terbatas.

1. SKTB Terbatas

Dilakukan dimana setiap standar kompetensi yang kemudian mempunyai beberapa kompetensi dasar, ketika guru telah mengajarkan 1 (satu) kompetensi dasar kemudian melakukan evaluasi dengan syarat tuntas, yaitu Kriteria Ketuntasan Minimal (selanjutnya ditulis KKM) yang telah ditentukan oleh sekolah dalam Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (selanjutnya ditulis KTSP) akan memperoleh peserta didik yang tuntas dan kelompok peserta didik yang tidak tuntas.

Kelompok peserta didik yang tuntas kemudian diberikan pengayaan (*enrichment*) sambil menunggu kelompok lain menuntaskan pembelajarannya. Bagi kelompok yang tidak tuntas diberikan pengulangan (*remedial*) setelah itu dilakukan evaluasi sampai semua kelompok yang tadinya tidak tuntas dapat menuntaskan kompetensi dasar tersebut. Setelah semuanya telah tuntas barulah dilanjutkan ke kompetensi selanjutnya.

2. SKTB Tidak Terbatas

SKTB tidak terbatas maksudnya adalah setelah peserta didik mempelajari suatu kompetensi kemudian dilakukan evaluasi. Ketika peserta didik telah melakukan evaluasi kemudian terdapat

dua kelompok ada yang tuntas dan ada yang tidak tuntas, maka kelompok yang telah berhasil tuntas dapat segera melanjutkan ke kompetensi berikutnya tanpa harus menunggu kelompok belum tuntas.

Kelompok yang belum tuntas diberikan pengulangan (*remedial*) kemudian dilakukan evaluasi sampai mendapatkan ketuntasan, kemudian barulah dapat melanjutkan ke kompetensi berikutnya, agar nantinya bagi kelompok peserta didik yang dapat tuntas dengan cepat tidak terhambat oleh kelompok yang belum tuntas.

Adapun secara operasional pembelajaran Kelas Tuntas Berkelanjutan adalah setiap peserta didik:⁶⁸

- a. Tuntas menyelesaikan kompetensi dasar sebagaimana dinyatakan dalam indikator.
- b. Tuntas menyelesaikan mutu mata pelajaran sesuai persyaratan yang dinyatakan dalam Kriteria Ketuntasan Minimal (KKM).
- c. Tuntas menyelesaikan mata pelajaran satu semester berdasarkan beban SKS.
- d. Tuntas menyelesaikan pembelajaran seluruh mata pelajaran pada kelas yang diikuti.

⁶⁸ Ayatollah Hidayat dan Ulfa Tenri Batari, 2014, *Sistem Kelas Tuntas Berkelanjutan*, Edukasi Mitra Grafika, Makassar, hlm. 15

- e. Berkelanjutan mengikuti pelajaran pada kelas berikutnya walaupun ada mata pelajaran yang tidak memenuhi KKM. Peserta didik tidak tinggal kelas dan mengulang seluruh mata pelajaran di kelas tersebut, tetapi menyelesaikan ketuntasan pada mata pelajaran yang belum memenuhi KKM pada waktu belajar dikelas berikutnya.
- f. Berkelanjutan mengikuti pendidikan pada satuan pendidikan di atasnya (SD/MI, SMP/MTs, SMA/SMK) tanpa ada mata pelajaran di kelas terakhir yang tidak tuntas.

Setelah uraian model penerapan program SKTB yang dikukuhkan dengan pembentukan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2013 oleh Pemerintah Kabupaten Gowa, maka berikut ini diketahui kriteria yang menjadi tolak ukur evaluasi terhadap SKTB. Kriteria-kriteria tersebut meliputi: (a) Valid; (b) Objektif; (c) Adil; (d) Terbuka; (e) Bermakna; (f) Mendidik; (g) Menyeluruh; (h) Berkesinambungan.

Dari kriteria-kriteria tersebut dapat diketahui selanjutnya penerapan SKTB mencapai titik efektif maupun itu sebaliknya tidak efektif dengan tentu tidak lepas dari pengamatan terhadap perilaku masing-masing subjek yang terlibat terhadap keberlangsungan penyelenggaraannya.