

SKRIPSI

**IMPLEMENTASI PASAL 10 PERATURAN DAERAH
NOMOR 4 TAHUN 2008 TENTANG PENDIDIKAN
GRATIS DI KABUPATEN GOWA**

Disusun dan diajukan oleh:

NURINSANI

B 121 15 035



PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2023

HALAMAN JUDUL

**IMPLEMENTASI PASAL 10 PERATURAN DAERAH NOMOR
4 TAHUN 2008 TENTANG PENDIDIKAN GRATIS DI
KABUPATEN GOWA**

OLEH:

NURINSANI

B121 15035

SKRIPSI

Diajukan sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana
pada Program Studi Hukum Administrasi Negara

PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2023

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

**IMPLEMENTASI PASAL 10 PERATURAN DAERAH NOMOR
4 TAHUN 2008 TENTANG PENDIDIKAN GRATIS DI
KABUPATEN GOWA**

Disusun dan diajukan oleh:

NURINSANI

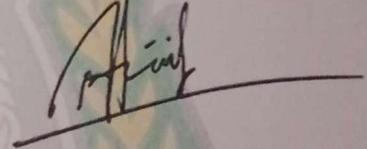
B12115035

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Program Studi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Pada hari Selasa, 27 Desember 2022 dan dinyatakan memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM

Dr. Andi Bau Inggit AR,S.H.,M.H

NIP. 19610828 1987 03 1 003

NIP. 19900502 2018 03 2 001

Ketua Program Studi

Sarjana Hukum Administrasi Negara



Dr. Hijrah Adhyanti Mirzana, SH.,MH

NIP. 19790326 2008 12 2 200

PERNYATAAN KEASLIAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Nurinsani
Nim : B12115035
Program Studi : Hukum Administrasi Negara
Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa Skripsi dengan judul Implementasi Pasal 10 Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Pendidikan Gratis di Kabupaten Gowa adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila di kemudian hari Skripsi karya saya ini terbukti bahwa sebagian atau keseluruhannya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, 27 Desember 2022

Yang Bersangkutan,



Nurinsani

KATA PENGANTAR



Assalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Dengan penuh rasa syukur penulis panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa berkat segala karunia-Nya memberi kesehatan dan kekuatan sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Segala Puji Bagi-Nya yang telah memberikan tuntunan serta ketabahan dalam menghadapi setiap proses penyelesaian Skripsi ini.

Suatu kebahagiaan tersendiri bagi Penulis dengan selesainya tugas akhir ini sebagai syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Namun keberhasilan ini tidak Penulis dapatkan dengan sendirinya, karena keberhasilan ini merupakan hasil bantuan dari beberapa pihak yang tidak ada hentinya menyemangati Penulis dalam menyelesaikan kuliah dan skripsi ini.

Oleh karena itu, Penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada pihak yang telah mendampingi Penulis, sehingga Penulis dapat menyelesaikan skripsi ini sesuai dengan waktu yang telah ditargetkan. Terkhusus kepada kedua orang tuaku ayahanda **Jamaluddin** dan ibunda **Sayani**, kupersembahkan karya ini sebagai kado dari setiap kesabaran dalam mendidik dan membesarkan penulis serta bukti dari setiap kepercayaan yang engkau berikan atas setiap pilihan yang penulis ambil. Bagi penulis beliau adalah sosok orang tua yang terbaik di dunia dan di akhirat. Dan terimah kasih juga untuk adik tercintaku Pratu **Supardi** yang selalu mensupport dan menasehati penulis. Segala kebaikan dan jasa-jasa kalian akan di nilai oleh Allah SWT dan semoga selalu dilimpahkan kesehatan, kepanjangan umur serta ridho dari-Nya.

Pada akhirnya skripsi yang merupakan tugas akhir dalam menyelesaikan studi Strata Satu (S1) ini dapat diselesaikan. Dengan segala keterbatasan Penulis, pada akhirnya skripsi ini dapat diselesaikan. Penulis

ingin menghaturkan terima kasih kepada pihak yang telah memberikan bantuan dalam penyelesaian skripsi ini terutama kepada:

1. **Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc** selaku Rektor Universitas Hasanuddin, beserta seluruh staf dan jajarannya.
2. **Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P.** selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
3. Bapak **Prof. Dr. Maskun, S.H., LL.M** selaku Wakil Dekan I Bidang Akademik, Riset dan Inovasi Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Ibu **Prof. Dr. Iin Karita Sakharina, S.H., M.A** selaku Wakil Dekan II Bidang Perencanaan Keuangan dan Sumber Daya Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Ibu **Dr. Ratnawati, S.H., M.H** selaku Wakil Dekan III Bidang Kemahasiswaan, Alumni, dan Kemitraan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
4. Ibu **Dr. Hijrah Adhyanti Mirzana, S.H., M.H.** selaku Ketua Prodi Hukum Administrasi Negara Universitas Hasanuddin.
5. Pembimbing utama dan Pembimbing pendamping Penulis, Bapak **Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM** dan Ibu **Dr. Andi Bau Inggit AR, S.H., M.H** terima kasih yang sebesar-besarnya atas segala waktu, arahan, tenaga, saran dan pikiran serta kesabaran dalam membimbing Penulis menyelesaikan skripsi ini.
6. Tim penguji ujian skripsi, ibu **Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si** dan Bapak **Fajlurahman, S.H., M.H** yang telah menyempatkan waktunya untuk memeriksa skripsi ini dan memberikan masukan yang sangat positif kepada Penulis sehingga penulisan skripsi ini menjadi jauh lebih baik.
7. Seluruh Bapak dan Ibu Dosen Pengajar Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang juga telah menyalurkan ilmunya kepada Penulis sehingga pengetahuan Penulis tentang ilmu hukum dapat bertambah.

8. Seluruh Pegawai Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan bantuan sehingga Penulis dapat menyelesaikan studi dengan baik.
9. Pengelola Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan waktu dan tempat selama penelitian berlangsung sehingga Penulis dapat menemukan literatur yang dibutuhkan dalam penyusunan Skripsi ini.
10. Pengelola Perpustakaan Universitas Hasanuddin yang telah memberikan waktu dan tempat selama penelitian berlangsung sehingga Penulis dapat menemukan literatur yang dibutuhkan dalam penyusunan Skripsi ini.
11. Terima kasih kepada teman terbaik penulis Siti Juindar S.H, Yulisak Pratiwi S.H, Kasriani S.H, Yanti Lodo Ria S.H, Susianti S.H, Nisa Nur S.H yang senantiasa memberikan dukungan dan bantuan kepada Penulis;
12. Terima kasih kepada Alfian S.H, Andi Bau Medlin S.H.,M.H, Sheilla Kartika Sari S.H, Hartono Abd Rahman S.T, Every Surya Ningsi S.Fram, Nurannisa atas bantuan dan waktu yang diberikan dalam penyusunan Skripsi ini;
13. Teman-teman Prodi Hukum Administrasi Negara Angkatan 2015 dan Teman-teman Juris 2015 Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
14. Terakhir, terima kasih untuk diriku sendiri.

Terima kasih kepada semua pihak yang telah banyak membantu yang tidak dapat Penulis sebutkan satu persatu. Harapan Penulis, semoga skripsi ini dapat berguna dalam pengembangan ilmu pengetahuan dalam bidang hukum pada umumnya dan hukum Administrasi Negara pada khususnya.

Skripsi ini tentunya masih jauh dari kesempurnaan. Untuk itu, mungkin akan ditemui beberapa kekurangan dalam skripsi ini mengingat penulis sendiri memiliki banyak kekurangan. Olehnya itu, segala masukan, kritik dan saran konstruktif dari segenap pembaca sangat diharapkan untuk mengisi kekurangan yang dijumpai dalam skripsi ini. Akhir kata, semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi kita semua, khususnya bagi penulis sendiri. Amin.

Wassalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Makassar, 27 Desember 2022

Penulis

Nurinsani

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PERSETUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI.....	iv
PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN.....	v
ABSTRAKvi
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI.....	xii
DAFTAR TABEL	xiv
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Manfaat Penelitian	8
E. Keaslian Penelitian	8
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Kewenangan Pemerintah Daerah.....	10
B. Kewenangan Pemerintah Daerah di Bidang Pendidikan	15
C. Peraturan Daerah	19
D. Materi Muatan Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Nomor 4 Tahun 2008	23
1. Pendidikan	23
2. Pendidikan Gratis.....	24
E. Epektifitas Hukum.....	30

BAB III METODE PENELITIAN

A. Lokasi Penelitian.....	38
B. Populasi Dan Sampel	38
C. Jenis dan Sumber Data	39
D. Tehnik Pengumpulan Data	40
E. Analisis Data.....	40

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. Gambaran Umum Pendidikan Di Kabupaten Gowa	41
B. Implementasi Perda Pendidikan Gratis Di Kabupaten Gowa.....	45
C. Faktor Yang Mempengaruhi Pelaksanaan Pendidikan Gratis Di Kabupaten Gowa.....	58
1. Faktor Penghambat	58
2. Faktor Pendukung.....	61

BAB V PENUTUP

A. KESIMPULAN	63
B. SARAN.....	64

DAFTAR PUSTAKA.....	65
----------------------------	-----------

LAMPIRAN

ABSTRAK

NURINSANI (B12115035) dengan judul *“Implementasi Pasal 10 Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Pendidikan Gratis Di Kabupaten Gowa”*. Di bawah bimbingan (Andi Pangerang Moenta) sebagai Pembimbing I dan (Andi Bau Inggit AR) sebagai Pembimbing II.

Penelitian ini bertujuan untuk memahami Implementasi Pasal 10 Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Pendidikan Gratis di Kabupaten Gowa dan untuk memahami faktor penghambat dan pendukung pada implementasi Pasal 10 Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2008 tentang pendidikan gratis di Kabupaten Gowa.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian empiris. Penelitian ini dilaksanakan di Kantor Dinas Pendidikan Kabupaten Gowa, dan dua sekolah di Kecamatan Somba Opu, satu sekolah di Kecamatan Bontomarannu serta dua sekolah di Kecamatan Bungaya. Data yang diperoleh baik itu dari hasil wawancara, kuisisioner maupun dokumentasi diolah dan dianalisis berdasarkan rumusan masalah.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa (1) Implementasi Pasal 10 Peraturan Daerah Pendidikan Gratis di Kabupaten Gowa belum terlaksana secara optimal, dimana masih terdapat sekolah yang melakukan pungutan.(2) faktor penghambat pendidikan gratis di Kabupaten Gowa adalah terlambatnya dana pemerintah sehingga menghambat aktivitas siswa dalam melakukan kegiatan sekolah, sedangkan faktor pendukung pendidikan gratis di Kabupaten Gowa adalah dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2008 tentang pendidikan gratis, karena tujuan dikeluarkannya Peraturan ini adalah untuk meringankan beban masyarakat atau orang tua siswa.

Kata kunci : Implementasi pendidikan gratis

ABATRAC

NURINSANI (B121 15035) with the title “*Implementation of Article 10 of Regional Regulation Number 4 of 2008 Concerning Free Education in Gowa Regency*”. Under the Guidance of (Andi Pangerang Moenta) as Advisor I and (Andi Bau Inggit AR) as Advisor II.

This study aims to understand the Implementation of Article 10 of Regional Regulation Number 4 of 2008 concerning Free Education in Gowa Regency and to understand the inhibiting and supporting factors in the implementation of Article 10 of Regional Regulation Number 4 of 2008 concerning free education in Gowa Regency.

This study used an empirical research type. This research was conducted at the Gowa District Education Office, and two schools in Somba Opu District, one school in Bontomarannu District and two schools in Bungaya District. The data obtained from interviews, questionnaires and documentation were processed and analyzed. based on the problem formulation.

The results of the study show that (1) the implementation of Article 10 of the regional regulation on free education in Gowa Regency has not been implemented optimally, where there are still schools that charge fees (2) the inhibiting factor for free education in Gowa Regency is the delay in government funds so that it hinders students activities in carrying out activities schools, while the supporting factor for free education in Gowa Regency was the issuance of Regional Regulation No. 4 of 2008 on free education, because the purpose of issuing this Regulation is to ease the burden on the community or parents of students.

Keywords: Implementation of free education

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 12 telah mendesentralisir beberapa urusan wajib kedaerah baik provinsi maupun kabupaten/kota, antara lain urusan tentang pendidikan. Dimana pembiayaan pendidikan berfungsi untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas dalam pengelolaan dan penyelenggaraan urusan pendidikan. Terdapat juga dalam Perda Nomor 8 tahun 2013 Pasal 5A disebutkan bahwa Pemerintah Daerah sesuai kewenangannya berhak dan berkewajiban, mengatur, merencanakan, melaksanakan, dan mengevaluasi setiap penyelenggaraan pendidikan yang diprogramkan oleh Pemerintah dan Pemerintah Provinsi¹.

Lebih lanjut dijelaskan dalam Pasal 11 UU RI Nomor 20 Tahun 2003 disebutkan bahwa Pemerintah dan Pemerintahan Daerah wajib memberi layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi dan Pemerintah dan Pemerintahan Daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan gratis bagi setiap warga negara yang berusia tujuh tahun sampai dengan lima belas tahun.

Kebijakan desentralisasi urusan ini telah memberikan keleluasaan wewenang bagi Pemerintah Daerah, dimana Pemerintah Daerah turut bertanggung jawab pada perkembangan pendidikan di daerahnya. Olehnya

¹ Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Nomor 8 tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Nomor 4 tahun 2008 Tentang Pendidikan Gratis Pasal 5A

itu muncul kebijakan Pemerintah Daerah di bidang pendidikan. Dalam hal ini Pemerintah Daerah yang di maksud adalah Pemerintah Daerah Kabupaten Gowa. Kebijakan Pemerintah Daerah ini tertuang dalam Peraturan Pemerintah Daerah Kabupaten Gowa Nomor 4 tahun 2008 tentang Pendidikan Gratis. Peraturan Daerah ini ditetapkan dan ditandatangani pada tanggal 28 Maret 2008. Peraturan Daerah ini di keluarkan dengan tujuan mengurangi beban masyarakat, peserta didik atau orang tua peserta didik² dalam pembiayaan pendidikan yang dilaksanakan pada tingkat SD, MI, SMP, MTs, SMA, MA dan SMK Negeri/Swasta dalam lingkup Pemerintah Daerah Kabupaten Gowa³. Dengan harapan tidak ada anak usia wajib belajar di Kabupaten Gowa yang tidak bersekolah karena persoalan biaya.

Daerah Kabupaten Gowa menjadi yang pertama dalam menyelenggarakan pendidikan gratis di daerah barulah beberapa saat daerah lainnya menyelenggarakan pendidikan gratis, meskipun seperti itu penyelenggaraan pendidikan gratis yang diselenggaraan pemerintah daerah kabupaten gowa tetap memiliki ciri dan karakternya sendiri yang jauh berbeda dengan penyelenggaraan pendidikan gratis di daerah lain. Hal yang menjadi faktor pembeda dari penyelenggaraan pendidikan gratis di daerah kabupaten Gowa adalah substansi utama dari penyelenggaraan pendidikan gratis yaitu sistem pembelajaran yang dikembangkan yakni sistem Pembelajaran Kelas Tuntas Berkelanjutan (KTB) yang merupakan satu-satunya sistem pembelajaran yang hanya ada di kabupaten Gowa. Kelas Tuntas Berkelanjutan adalah proses pembelajaran yang mengembangkan potensi

² Peraturan Pemerintah Daerah Kabupaten Gowa Nomor 4 tahun 2008 tentang pendidikan gratis Pasal 4

³ Peraturan Pemerintah Daerah Kabupaten Gowa Nomor 4 Tahun 2008 *Tentang Pendidikan Gratis*, pasal 2

peserta didik untuk mencapai kualitas kemampuan yang dipersyaratkan kurikulum.⁴

Pada dasarnya di negara manapun semua penyelenggaraan pendidikan selalu berawal dari pendidikan Dasar, demikian halnya dengan penyelenggaraan pendidikan gratis di wilayah Kabupaten Gowa juga berawal dari Pendidikan Dasar. Oleh karena itu, dalam rangka penyelenggaraan Pendidikan Dasar yang merupakan upaya strategi dan mendasar dalam rangka meningkatkan kecerdasan, harkat dan martabat manusia, maka pemerintah Kabupaten Gowa menerbitkan suatu Perda No. 9 Tahun 2013 tentang Program Wajib Belajar. Program wajib belajar 9 (Sembilan) tahun merupakan pelaksanaan UUD RI tahun 1945 Pasal 31 menyatakan bahwa setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan dan setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya. Dan juga di tegaskan dalam UU RI Nomor 20 tahun 2003 Pasal 6 ayat (1) mengatakan bahwa setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun wajib mengikuti pendidikan dasar.

Lebih lanjut dijelaskan dalam Peraturan Gubernur Sulawesi Selatan Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 4 Tahun 2009 tentang penyelenggaraan Pendidikan Gratis Di Provinsi Sulawesi Selatan Pasal 1 ayat (11), pendidikan gratis adalah program pembiayaan Pemerintah Daerah dan Kabupaten/Kota untuk membebaskan atau meringankan biaya pendidikan Dasar dan menengah tanpa mengurangi peran serta masyarakat. Penyelenggaraan pendidikan gratis adalah program terpadu dibidang pendidikan yang meliputi

⁴ Peraturan Daerah kabupaten Gowa Nomor 10 Tahun 2013 *Tentang Sistem Kelas Tuntas Berkelanjutan*

kebijaksanaan pembiayaan, penataan, pengembangan, pengawasan, dan pengendalian pendidikan gratis⁵.

Selanjutnya yang dimaksud pendidikan gratis dalam Pasal 1 ayat (7) Perda No.4 tahun 2008 adalah peserta didik dibebaskan dari segala macam biaya pungutan yang dipungut oleh satuan pendidikan baik langsung maupun tidak langsung, jenis pungutan yang dimaksud dalam Pasal 1 ayat (6) Perda No.4 tahun 2008 adalah segala biaya yang dipungut oleh satuan pendidikan dari peserta didik atau orang tua peserta didik baik yang terkait dengan proses belajar mengajar maupun pembangunan sekolah, seperti adanya jenis larangan terdapat dalam Pasal 9 Perda No.4 tahun 2008 yakni Permintaan bantuan pembangunan; Permintaan bantuan dengan alasan dana sharing; Pembayaran buku; Pembayaran Iuran Pramuka; Pembayaran Lembar Kerja Siswa (LKS); Pembayaran Uang Perpindahan; Pembayaran Uang Foto; Pembayaran Uang Ujian; Pembayaran Uang Ulangan/Semester; Pembayaran Uang Pengayaan/Les; Pembayaran Uang Rapor; Pembayaran Uang Penulisan Ijazah; Pembayaran Uang Infaq; Serta pungutan lainnya yang membebani baik siswa maupun orang tua siswa.

Secara sederhana penyelenggaraan pendidikan gratis merupakan pendidikan yang tidak memungut biaya dari orang tua siswa seluruh kebutuhan peserta didik diupayakan lewat APBD dan besarnya dapat dihitung setiap unit cost siswa, pembebasan biaya pendidikan bagi peserta didik merupakan wujud dari membuka akses luas bagi masyarakat untuk memperoleh pendidikan yang bermutu yang merupakan hak dari setiap warga

⁵ Peraturan Gubernur Sulawesi selatan Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi selatan Nomor 4 Tahun 2009 Tentang penyelenggaraan Pendidikan Gratis Di Provinsi Sulawesi Selatan pasal 1 ayat 12

negara. Pembiayaan pendidikan gratis di daerah Kabupaten Gowa melalui dana Bantua Operasional Sekolah (BOS).

Sebagai konsekuensi dari membebaskan segala biaya pendidikan bagi peserta didik atau orang tua peserta didik yang berkaitan dengan proses belajar mengajar dan kegiatan pembangunan sekolah (terdapat dalam Pasal 1 ayat (7) Perda No.4 tahun 2008), maka dinyatakan bahwa Pemerintah Daerah berhak mengarahkan, membimbing, membantu, dan mengawasi penyelenggaraan pendidikan sesuai ketentuan Pasal 5 Perda No.4 tahun 2008 tentang pendidikan gratis. Selanjutnya dalam Pasal 6 Perda No.4 tahun 2008 menyatakan bahwa Pemerintah Daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga masyarakat, serta Pemerintah Daerah wajib menjamin tersedianya dana dalam APBD guna terselenggaranya pendidikan gratis.

Pendidikan gratis adalah sebuah kebijakan pemerintah yang dimana siswa tidak lagi dibebankan bermacam-macam biaya mulai dari uang pangkal, uang sekolah, uang komite dan buku penunjang utama. Pendidikan gratis di kabupaten Gowa semakin dipertegas dengan diaturnya secara jelas larangan tentang berbagai jenis pungutan yang selama ini sering dikeluhkan siswa dan orang tua nya sebagai sebuah bentuk pungutan liar yang dilakukan pihak sekolah. Sebagaimana yang terdapat dalam Peraturan Pasal 10 Perda No. 4 tahun 2008, dimana kepala Sekolah atau guru serta komite sekolah dilarang melakukan pungutan apapun dan sekecil apapun kepada orang tua peserta didik. Apabila melakukan pungutan akan diberikan sanksi administrasi atas pelanggaran berdasar Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku (terdapat dalam Pasal 12 Perda no.4 tahun 2008). Serta bisa ditindak lanjuti

dengan ketentuan pidana sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 14 ayat (1) mengatakan “ bagi kepala sekolah, guru dan komite sekolah yang melanggar ketentuan Pasal 9, dipidana dengan pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda paling banyak lima puluh juta rupiah.

Secara umum salah satu tujuan pendidikan gratis adalah meningkatkan kualitas siswa, namun jika dilihat secara langsung dengan diterapkannya pendidikan gratis kadang menghambat kreativitas siswa. Kreativitas yang dimaksud disini adalah kegiatan berorganisasi (baik intra atau ekstrakurikuler), kegiatan siswa yang tentunya dalam setiap aktivitasnya sesuai keinginan dan kreativitas siswa. Dalam Perda disebutkan jika siswa dilarang meminta biaya kepada orang tuanya yang berkaitan dengan kegiatan sekolah, namun tidak semua kegiatan siswa dapat dibiayai oleh dana pendidikan gratis. Hal ini di sebabkan karena kreativitas siswa tidak terbatas, jadi Perda tentang pendidikan gratis ini bisa jadi penghambat siswa-siswa untuk berkreasi sesuai keinginan mereka. Masalah lain yang kemudian timbul sebagai konsekuensi dengan ditetapkannya Perda tersebut adalah bahwa Pemerintah Daerah terkait dengan pendanaan yang sumber dari APBD sering mengalami keterlambatan.

Berdasarkan latar belakang diatas, penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian dalam rangka penyusunan skripsi dengan judul **“Implementasi Pasal 10 Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Pendidikan Gratis Di Kabupaten Gowa”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas maka rumusan masalah dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah Implementasi Pasal 10 Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Pendidikan Gratis Di Kabupaten Gowa ?
2. Apa sajakah faktor penghambat dan pendukung pada Implementasi Pasal 10 Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Pendidikan Gratis Di Kabupaten Gowa?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk memahami Implementasi Pasal 10 Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Pendidikan Gratis Di Kabupaten Gowa
2. Untuk memahami faktor penghambat dan pendukung pada Implementasi Pasal 10 Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Pendidikan Gratis Di Kabupaten Gowa

D. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Sebagai bahan informasi dan pemikiran bagi perkembangan ilmu pengetahuan Hukum Administrasi Negara;
2. Sebagai tambahan bacaan dan sumber pengetahuan bagi masyarakat umum yang mempunyai kepedulian terhadap persoalan pendidikan;

3. Diharapkan agar penelitian ini dapat dijadikan referensi sebagai peneliti yang akan mengangkat tema yang sama namun sudut pandang yang berbeda.

E. Keaslian Penelitian

Sehubungan dengan judul penelitian, adapun penelitian sebelumnya yang berhubungan dengan penelitian ini yaitu sebagai berikut :

1. Andi Tenri Bilang Radisyah Melati (B121 16 327)

Judul : Implementasi Prinsip Akuntabilitas dan Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pendidikan Gratis di Kabupaten Gowa

Metode Penelitian : Deskriptif Kualitatif.

Hasil Penelitian : Prinsip akuntabilitas sebagai salah satu induk dari prinsip tata kelola pemerintah yang baik telah di implementasikan dengan baik oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Gowa dalam Penyelenggaraan Pendidikan Gratis di Kabupaten Gowa. Sedangkan implementasi partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan gratis di Kabupaten Gowa belum sepenuhnya optimal.

2. Andi Sunarto (B 111 10 281)

Judul : Implementasi Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Pendidikan Gratis Di Kabupaten Kepulauan Selayar

Metode Penelitian : Kualitatif Deskriptif

Hasil Penelitian : Implementasi Perda Pendidikan Gratis di Kabupaten Kepulauan Selayar sudah terlaksana tetapi belum optimal. Dimana pelaksanaan perda tersebut sudah berjalan sebagaimana yang tertuang dalam perda tersebut, begitu juga dengan pengawasannya.

Namun, dalam pembentukan perda tersebut terdapat ketimpangan, dimana perda tersebut tidak memiliki naskah akademik.

3. Sri Dewi Puspitasari (E211 13 031)

Judul :Implementasi Program Pendidikan Gratis Tingkat SMA Negeri
Di Kabupaten Sidenreng Rappang

Metode Penelitian : Kualitatif Deskriptif

Hasil Penelitian : Program pendidikan gratis ini telah berjalan dengan baik sesuai dengan perda yang telah ditetapkan walaupun masih terdapat kekurangan dalam proses pengimplementasian.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kewenangan Pemerintah Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 17 ayat (1) menyatakan bahwa daerah berhak menetapkan kebijakan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1), daerah dalam menetapkan kebijakan daerah wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat⁶. Pemerintah Daerah yang dimaksud adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah yang melaksanakan tugas sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Penyelenggaraan dalam urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dilaksanakan dengan asas otonomi daerah, seperti yang terdapat dalam UU No.32 tahun 2004 yang mengatakan bahwa otonomi daerah ialah hak, wewenang, dan kewajiban dari daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan Peraturan Perundang-Undang. Secara umum pengertian otonomi daerah adalah kebebasan yang diberikan kepada pemerintah daerah untuk mengelola daerahnya sendiri. Pemerintahan daerah harus berdasarkan asas otonomi daerah dan tugas pembantuan sehingga prinsip pelaksanaan otonomi daerah dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang

⁶ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang *Pemerintahan Daerah* Pasal 17 ayat (2)

tersebar dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah yang dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi⁷.

Pelaksanaan prinsip otonomi daerah yang bertanggung jawab berarti bahwa pemberian otonomi daerah itu benar-benar sesuai dengan tujuannya, yaitu:⁸

1. Lancar dan teraturnya pembangunan di seluruh wilayah negara;
2. Sesuai atau tidaknya pembangunan di seluruh wilayah negara;
3. Sesuai dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa;
4. Terjaminnya keserasian hubungan antara pemerintahan pusat dengan pemerintah daerah; dan
5. Terjaminnya pembangunan dan perkembangan daerah.

Antara tugas dan wewenang mempunyai makna yang berbeda karena wewenang mempunyai makna yang lebih luas daripada tugas. Oleh karena itu, adanya kewenangan yang melekat pada Pemerintah Pusat, sehingga Pemerintah Pusat mempunyai dasar untuk melakukan tindakan hukum⁹. Berkaitan dengan tindakan hukum yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Pusat maka secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari Peraturan Perundang-Undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.¹⁰

Kewenangan pemerintahan yang kewenangannya diserahkan kepada daerah harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia sesuai dengan

⁷ C.S.T Kansil dan Cristine S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia* Edisi Revisi (Jakarta,2003), hlm. 148

⁸ Widjaja, *Penyelenggaraan otonomi di Indonesia*, Jakarta.2005., hlm 146

⁹ Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. (Bandung.2005), hlm.78-79

¹⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta.2010, hlm.101

kewenangan yang diserahkan, pelaksanaan otonomi daerah tidak hanya mengalihkan beban dan tanggung jawab ke daerah tetapi juga mengalihkan berbagai kewenangan dan hak-hak yang dikuasai oleh pusat kepada daerah. Bahkan untuk pelaksanaan jadwal otonomi daerah, pemerintah daerah dan masyarakat daerah diberikan dukungan fasilitas dan dana yang diperlukan untuk menunjang pelaksanaan kebijakan otonomi daerah sebagaimana mestinya.¹¹

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 9 ayat (3) tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa urusan pemerintahan daerah (konkuren) merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat, daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota, yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah¹². Penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah dilaksanakan berdasarkan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan¹³. Adapun urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi serta Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) di dasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.

Adapun Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah pusat adalah sebagai berikut:

- a) Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah Provinsi atau lintas negara;

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, Jakrta.2011, hlm 235

¹² Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 9 ayat 4

¹³ Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 5 ayat 4

- b) Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah Provinsi atau lintas negara;
- c) Urusan Pemerintahan yang manfaat dampak negatifnya lintas Daerah Provinsi atau lintas negara;
- d) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan
- e) Urusan Pemerintah yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.

Adapun Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi adalah sebagai berikut :

- a) Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota;
- b) Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota;
- c) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan
- d) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.

Adapun Urusan Pemerintahan yang menjadi Kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah sebagai berikut :

- a) Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
- b) Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota;
- c) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan
- d) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Urusan pemerintah konkuren sebagaimana yang dimaksud Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas urusan Pemerintahan Wajib dan urusan Pemerintah pilihan. Dimana urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Adapun urusan Pemerintahan Wajib adalah sebagai berikut :

1. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar, meliputi¹⁴ :

- a. Pendidikan;
- b. Kesehatan;
- c. Pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. Ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat;
dan
- f. Sosial.

2. Urusan Pemerintah wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar, meliputi ¹⁵:

- a. Tenaga kerja;
- b. Pemberdayaan perempuan dan anak;
- c. Pangan;
- d. Pertanahan;
- e. Lingkungan hidup;
- f. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. Pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- h. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. Perhubungan;
- j. Komunikasi dan informatika;
- k. Koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. Penanaman modal;

¹⁴ Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 12 ayat 1

¹⁵ Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 12 ayat 2

- m. Kepemudaan dan olah raga;
- n. Statistik;
- o. Persandian;
- p. Kebudayaan;
- q. Perpustakaan; dan
- r. Kearsipan.

Sedangkan urusan Pemerintahan pilihan, meliputi kelautan dan perikanan; pariwisata; pertanian; kehutanan; energi dan sumber daya mineral; perdagangan; perindustrian; dan transmigrasi.¹⁶

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah memprioritaskan pelaksanaan Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Pelaksanaan Pelayanan Dasar pada unsur Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar berpedoman pada standar pelayanan minimal yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

B. Kewenangan Pemerintah Daerah Di Bidang Pendidikan

Dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa pendidikan menjadi urusan pemerintahan konkuren, yaitu urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah, artinya tanggung jawab urusan pendidikan tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat tetapi juga pemerintah daerah artinya persoalan pendidikan yang terjadi di daerah dapat diselesaikan melalui pemerintah daerah setempat.

Selanjutnya disebutkan bahwa Pemerintah daerah sesuai kewenangannya berhak dan berkewajiban, mengatur, merencanakan, melaksanakan, dan mengevaluasi setiap penyelenggaraan pendidikan yang

¹⁶ Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 12 ayat 3

diprogramkan oleh pemerintah dan pemerintah provinsi¹⁷. Lebih lanjut di jelaskan dalam Pasal 5 Perda No 4 tahun 2008 , dimana Pemerintah Daerah berhak mengarahkan, membimbing, membantu dan mengawasi penyelenggaraan pendidikan, terdapat juga dalam Pasal 6 ayat (1) menjelaskan bahwa Pemerintah Daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga masyarakat.

Kewenangan yang menjadi urusan pendidikan dalam pemerintahan daerah terdiri dari pendidikan anak usia dini, pendidikan non formal, pendidikan dasar dan pendidikan menengah. Ada enam (6) hal kewenangan pendidikan baik di pemerintahan daerah maupun di pemerintahan pusat yakni manajemen pendidikan, kurikulum, akreditasi, pendidikan dan tenaga pendidik, perizinan pendidikan, serta bahasa dan sastra, khusus untuk akreditasi kewenangannya hanya ada di pusat pemerintahan¹⁸.

Urusan Pemerintahan Konkuren adalah urusan Pemerintah yang dibagi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah Provinsi/ kabupaten/kota, yang sekaligus menjadi dasar pelaksanaan Otonomi daerah¹⁹, khususnya yang berkaitan dengan pemerintahan daerah dalam bidang pendidikan, pendidikan merupakan salah satu urusan Pemerintahan Wajib terkait dengan Pelayanan Dasar yakni pelayanan Publik untuk memenuhi kebutuhan dasar warga Negara. Untuk lebih jelasnya tentang pembagian urusan Pemerintahan di bidang pendidikan antara lain :

¹⁷ Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Nomor 8 tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Nomor 4 tahun 2008 tentang Pendidikan Gratis Pasal 5A

¹⁸ Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah

¹⁹ Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 9 ayat 3 ayat (1)

Tabel 1.1

Urusan Pemerintahan Daerah di Bidang Pendidikan

No	Sub Urusan	Pemerintahan Pusat	Daerah Provinsi	Daerah Kabupaten/kota
1.	Manajemen pendidikan	Penerapan standar nasional pendidikan. Pengelolaan. Pendidikan tinggi.	Pengelolaan pendidikan menengah. Pengelolaan pendidikan khusus.	Pengelolaan pendidikan dasar . pengelolaan pendidikan usia dini dan pendidikan nonformal.
2.	Kurikulum	Penetapan kurikulum nasional pendidikan menengah, pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan nonformal	Penetapan kurikulum muatan lokal pendidikan menengah dan muatan lokal pendidikan khusus.	Penetapan kurikulum muatan lokal pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan nonformal
3.	Akreditasi	Akreditasi perguruan tinggi, pendidikan menengah, pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini dan pendidikan nonformal	—	—
4.	Pendidikan dan tenaga Kependidikan	Pengendalian formasi pendidik, pemindahan pendidik, dan pengembangan karier pendidik. Pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan lintas daerah provinsi	Pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi	Pemindahan pendidik dan tenaga pendidik dalam daerah kabupaten/kota.
5.	Perizinan pendidikan	Penerbitan izin perguruan tinggi swasta yang diselenggarakan oleh masyarakat. Penerbitan izin penyelenggaraan satuan pendidikan asing.	Penerbitan izin pendidikan menengah yang diselenggarakan oleh masyarakat. Penerbitan izin pendidikan khusus yang diselenggarakan oleh masyarakat.	Penerbitan izin pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat. Penerbitan izin pendidikan anak usia dini dan pendidikan nonformal yang diselenggarakan oleh masyarakat.

6.	Bahasa dan sastra	Pembinaan bahasa dan sastra Indonesia.	Pembinaan bahasa dan sastra yang penuturnya lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi.	Pembinaan bahasa dan sastra yang penuturnya dalam daerah kabupaten/kota.
----	-------------------	--	--	--

Sumber data : Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Urusan pendidikan baik di pusat maupun di daerah mempunyai peran yang sangat penting dalam meningkatkan peran serta, efisiensi, dan produktivitas masyarakat untuk membangun pendidikan yang mandiri dan profesional. Salah satu tujuan membangun pendidikan adalah untuk mewujudkan desentralisasi daerah yang nyata, dinamis, dan bertanggung jawab. Titik terberat dari desentralisasi ini diletakkan pada kabupaten/kota. Karena peningkatan kualitas aparatur pendidikan di daerah amatlah besar peranannya, terutama pada lapisan yang terdekat dengan rakyat yang mendapat pelayanan seperti pendidikan.

C. Peraturan Daerah

Peraturan daerah adalah perpaduan antara dua kata yakni peraturan dan daerah. pengertian peraturan adalah sesuatu yang dilaksanakan untuk membatasi perilaku seseorang dalam lingkungan agar tercipta kondisi yang tertib dan teratur serta memiliki sanksi bagi yang melanggar, sedangkan daerah adalah ruang yang memiliki batasan-batasan tertentu secara administratif yang terdiri dari kabupaten atau kota. Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan Peraturan Daerah yang dimaksud dengan Peraturan Daerah (Perda) adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (Gubernur atau

Bupati/Walikota). Adapun penyusunan Peraturan Daerah memiliki prinsip dasar yaitu transparansi, partisipasi serta koordinasi dan keterpaduan²⁰.

Pelaksanaan otonomi daerah secara langsung dalam buku Rozali Abdullah disebutkan sasaran umum Peraturan Daerah adalah untuk memberi kemampuan masyarakat dalam mewujudkan kemandirian (kebebasan) dalam mengatur daerahnya. Peraturan Daerah dibentuk dengan dasar asas pembentukan Perundang-Undangan pada umumnya antara lain :

- 1) Memihak kepada kepentingan rakyat;
- 2) Menjunjung tinggi hak asasi manusia; dan
- 3) Berwawasan lingkungan dan budaya.

Adapun fungsi Peraturan Daerah adalah sebagai berikut :

- 1) Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 dan UU tentang Pemerintahan Daerah.
- 2) Merupakan peraturan pelaksanaan dari Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini Peraturan Daerah tunduk pada ketentuan hierarki Peraturan Perundang-Undangan, dengan demikian Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.
- 3) Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor NKRI yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.
- 4) Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.

Sesuai ketentuan UU No.10 Tahun 2004 Pasal 12, dikatakan bahwa materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, tugas pembantuan dan menampung

²⁰ UUD 1945 pasal 18 ayat 3

kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi. Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Gubernur atau Bupati/Walikota sebagai kepala Pemerintah daerah provinsi, kabupaten atau kota²¹. Rancangan peraturan daerah dapat disampaikan oleh anggota komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus mengenai bidang legislasi²². Rancangan peraturan daerah yang telah disiapkan oleh gubernur atau bupati/walikota disampaikan dengan surat pengantar gubernur, bupati atau walikota kepada DPRD oleh gubernur, bupati/walikota serta rancangan peraturan daerah yang telah disiapkan oleh DPRD disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada gubernur, bupati/walikota²³. Apabila dalam satu kali masa sidang Gubernur atau Bupati/Walikota dan DPRD menyampaikan rancangan Peraturan Daerah dengan materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan Peraturan Daerah yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan peraturan daerah yang disampaikan oleh gubernur atau bupati/walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan²⁴.

Adapun Jenis Peraturan Daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten kota dan Provinsi antara lain :

- 1) Pajak Daerah;
- 2) Retribusi Daerah;
- 3) Tata Ruang Wilayah Daerah;
- 4) Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD);
- 5) Rencana Program Jangka Menengah Daerah;
- 6) Perangkat Daerah;

²¹ UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 26

²² U No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 28 ayat 1

²³ U No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 29

²⁴ U No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 31

- 7) Pemerintahan Desa; dan
- 8) Pengaturan umum lainnya.

Peraturan Daerah merupakan sarana legislasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dibuat oleh pemerintahan daerah. Peraturan daerah merupakan kebijakan umum pada tingkat daerah yang dihasilkan oleh lembaga eksekutif dan lembaga legislatif sebagai pelaksana asas desentralisasi dalam rangka mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Peraturan Daerah dibuat untuk menuntun penyelenggaraan pemerintahan daerah, sehingga proses jalannya pemerintahan berlangsung sesuai harapan dan cita-cita bersama demi keberhasilan pembangunan daerah.

Peraturan daerah mengatur setiap kepentingan yang ada di daerahnya, dimana setiap peraturan daerah yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah merupakan suatu yang penting untuk dilaksanakan oleh daerah tersebut. Peraturan daerah yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah harus dilaksanakan dan dijalankan untuk kepentingan daerah karena peraturan daerah dan ketentuan daerah lainnya bersifat mengatur, serta diundangkan dan ditempatkan dalam lembaran daerah dengan tujuan supaya mempunyai kekuatan hukum. Untuk itu peraturan daerah harus memuat sanksi berupa pembentukan biaya paksaan, penegakan hukum kepada pelanggar, pidana kurungan enam bulan atau diberi denda serta diberi ancaman pidana agar peraturan daerah tersebut dapat berfungsi secara efektif.²⁵

²⁵ Abdullah Rozali, *Pelaksanaan Otonomi luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara langsung*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007), hlm 134.

D. Materi Muatan Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Nomor 4 Tahun 2008

1. Pendidikan

Pada hakikatnya manusia membutuhkan pendidikan. Pendidikan adalah usaha sadar untuk mewujudkan suasana belajar dalam 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 negara²⁶. Dimana peserta didik berupa anggota masyarakat yang berusaha mengembangkan potensi diri melalui proses pembelajaran yang tersedia pada jalur, jenjang, dan jenis pendidikan tertentu.²⁷

Pendidikan bagi sebagian orang adalah menentukan masa depan dan arah hidup untuk mengembangkan kemampuan diri. pendidikan berarti pengetahuan, menghasilkan keterampilan dan menciptakan pengetahuan sekalipun tidak banyak²⁸. Setiap perbuatan pendidikan adalah bagian dari suatu proses yang diharapkan untuk menuju ke suatu tujuan yang didukung oleh tujuan umum (akhir) pada esensi dan ditentukan oleh masyarakat yang dirumuskan secara singkat dan padat, seperti kematangan dan integritas atau kesempurnaan pribadi.²⁹

Secara sederhana pendidikan adalah sarana individu supaya terhindar dari kebodohan, semakin tinggi pendidikan maka akan

²⁶ Peraturan daerah Kabupaten Gowa Nomor 4 Tahun 2008 Tentang *Pendidikan Gratis*, Pasal 1 ayat (4).

²⁷ Peraturan daerah Kabupaten Gowa Nomor 4 Tahun 2008 Tentang *Pendidikan Gratis*, Pasal 1 ayat (5)

²⁸ Syaiful Sagala, *Konsep dan Makna Pembelajaran*, (Bandung: Alfabeta, 2011), hlm. 1.

²⁹ Alimin Umar, *Filosafat Pendidikan*, (Makassar: Badan Penerbit UNM, 2008) hlm. 82.

semakin tinggi pula pengetahuan yang didapatkan. Setiap pendidikan yang diberikan kepada peserta didik harus memiliki tujuan seperti agar peserta didik pandai berbicara, membaca dan menulis, serta berhitung. Tujuan dari pendidikan adalah untuk mengembangkan potensi diri dan mencerdaskan peserta didik, dengan pertumbuhan kecerdasan dan potensi, sehingga peserta didik bisa memiliki ilmu pengetahuan, kreativitas, sehat secara jasmani dan rohani serta mempunyai kepribadian yang baik dan bertanggung jawab saat menjadi anggota masyarakat.

2. Pendidikan Gratis

Pendidikan Gratis di Kabupaten Gowa dibuat dengan tujuan mengurangi beban masyarakat, peserta didik/orang tua peserta didik dalam pembiayaan pendidikan³⁰, seperti yang terdapat dalam Pasal 2 Perda No.4 tahun 2008 pendidikan Gratis dilaksanakan pada tingkat SD, MI, SMP, MTs, SMA, MA dan SMK Negeri/Swasta serta bagi Sekolah Swasta yang tidak dapat melaksanakan program pendidikan gratis, dapat menyampaikan ketidak mampuannya kepada Pemerintah Daerah, selama dalam wilayah Pemerintah Daerah Kabupaten Gowa, kebijakan ini merupakan keringanan dari pemerintah terkait urusan pendidikan .

Kebijakan ini berfungsi untuk memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada usia belajar untuk mendapatkan pendidikan yang layak dan bermutu, artinya kesempatan bagi peserta didik untuk memilih sekolah yang ada dalam wilayah kabupaten Gowa baik sekolah negeri maupun sekolah swasta tanpa membedakan antara masyarakat

³⁰ Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Nomor 4 Tahun 2008 Tentang *Pendidikan Gratis* Pasal 4

bawah(miskin) dan atas (kaya). Selanjutnya yang dimaksud dengan usia belajar adalah usia antara 6-12 tahun untuk siswa SD/MI, usia antara 12-15 tahun untuk siswa SMP/MTs, usia antara 15-19 tahun untuk siswa SMA/MA/SMK.³¹

Adapun maksud pendidikan gratis berdasarkan Perda No 4 tahun 2008 Pasal 1 ayat (7) mengatakan bahwa pendidikan gratis adalah membebaskan segala biaya pendidikan bagi peserta didik/orang tua peserta didik yang berkaitan dengan proses belajar mengajar dan kegiatan pembangunan sekolah, Pembayaran yang dimaksud terdapat dalam Pasal 9 Perda No 4 tahun 2008 adalah permintaan bantuan pembangunan, permintaan bantuan dengan alasan dana sharing, pembayaran buku, pembayaran iuran pramuka, pembayaran LKS, pembayaran uang perpindahan, pembayaran uang photo, pembayaran uang ujian, pembayaran uang ulangan/semester, pembayaran uang pengayaan/les, pembayaran uang rapor, pembayaran uang penulisan ijazah, pembayaran uang infaq, serta pungutan lainnya yang membebani baik siswa maupun orang tua siswa.

Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Gowa tentang Pendidikan Gratis dijelaskan adanya hak dan kewajiban Pemerintah Daerah maupun hak dan kewajiban peserta didik/ orang tua peserta didik. Sebagaimana dalam pasal Pasal 5 dan Pasal 6 sebagai berikut:

Hak dan Kewajiban Pemerintah Daerah

Pasal 5

³¹ Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Nomor 4 Tahun 2008 Tentang *Pendidikan Gratis* Pasal 3

Pemerintah Daerah berhak mengarahkan, membimbing, membantu, mengawasi, dan mengevaluasi penyelenggaraan pendidikan gratis

Pasal 6

- (1) Pemerintah Daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terlaksananya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga masyarakat.
- (2) Pemerintah Daerah wajib menjamin tersedianya dana dalam APBD guna terselenggaranya pendidikan gratis.

Adapun yang menjadi hak dan kewajiban orang tua dalam Perda Pendidikan Gratis di Kabupaten Gowa adalah sebagai berikut:

Hak dan Kewajiban Orang Tua

Pasal 7

- (1) Orang tua berhak berperan serta dalam memilih satuan pendidikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, memperoleh dan/atau memberi informasi tentang perkembangan pendidikan anaknya.
- (2) Orang tua anak usia wajib belajar, berkewajiban menyekolahkan anaknya.

Dan yang menjadi hak dan kewajiban Peserta Didik dalam Perda pendidikan Gratis di Kabupaten Gowa adalah sebagai berikut :

Hak dan Kewajiban Peserta Didik

Pasal 8

- (1) Setiap peserta didik pada setiap satuan pendidikan berhak :
 - a. Mendapatkan pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya dan di ajarkan oleh pendidik yang seagama;
 - b. Mendapatkan pelayanan pendidikan sesuai dengan bakat, minat, dan kemampuannya;
 - c. Menyelesaikan program pendidikan sesuai dengan kecepatan belajar masing-masing dan tidak menyimpang dari ketentuan batas waktu yang ditetapkan.
- (2) Setiap peserta didik berkewajiban menjaga norma-norma pendidikan untuk menjamin keberlangsungan proses dan keberhasilan pendidikan;

- (3) Setiap peserta didik yang tidak mampu, dibebaskan dari kewajiban penggunaan pakaian seragam.

Dalam Pasal 10 ayat (1) Perda No 4 tahun 2008 disebutkan bahwa bagi Kepala Sekolah atau Guru dilarang melakukan pungutan dalam bentuk apapun dan sekecil apapun kepada orang tua peserta didik. Yang dimaksud larangan dalam perda ini adalah pungutan yang dibebankan kepada orang tua peserta didik yang anaknya bersekolah pada sekolah tersebut³². Adapun jenis-jenis pungutan yang dilarang dalam perda No.4 tahun 2008 Pasal 9 adalah sebagai berikut :

- 1) Permintaan bantuan pembangunan;
- 2) Permintaan bantuan dengan alasan sharing;
- 3) Pembayaran buku;
- 4) Pembayaran iuran pramuka;
- 5) Pembayaran Lembara Kerja Siswa (LKS);
- 6) Pembayaran uang perpisahan;
- 7) Pembayaran uang photo;
- 8) Pembayaran uang ujian;
- 9) Pembayaran uang ulangan/semester;
- 10) Pembayaran uang pengayaan/les;
- 11) Pembayaran uang rapor;
- 12) Pembayaran uang penulisan ijazah;
- 13) Pembayaran uang infaq;
- 14) Serta pungutan lainnya yang membebani baik siswa maupun orang tua siswa.

Agar pelaksanaan peraturan daerah dapat berjalan secara maksimal pemerintah daerah membentuk tim pengawas. Pengawas yang dimaksud dalam Perda No 4 tahun 2008 Pasal 11 adalah Pemerintah Daerah, Dewan

³² Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Nomor 4 Tahun 2008 Tentang *Pendidikan Gratis* Pasal 10

Pendidikan, dan Komite Sekolah melakukan pengawasan atas penyelenggaraan pendidikan pada semua jenjang dan jenis pendidikan sesuai dengan kewenangan masing-masing, Pengawasan yang dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) adalah pengawasan dilakukan dengan partisipasi transparansi dan akuntabilitas publik. Salah satu bentuk prinsip akuntabilitas dalam penyelenggaraan pendidikan gratis di Kabupaten Gowa diatur lebih lanjut dalam Peraturan Bupati, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 Peraturan Bupati No.8 tahun 2008 menyatakan bahwa Sekolah Negeri wajib melaksanakan Pendidikan Gratis, serta bagi sekolah swasta diberikan dua alternatif menerima atau tidak dapat melakukan pendidikan Gratis, artinya sekolah swasta yang menerima pendidikan gratis diberikan dana dan tidak diperkenankan lagi melakukan pungutan terhadap peserta didik atau orang tua peserta didik³³. Selanjutnya di atur dalam Pasal 2 ayat (5) bahwa sekolah swasta yang tidak dapat melaksanakan pendidikan gratis dapat menyampaikan pernyataan ketidak mampuannya kepada Pemerintah Daerah dan tidak diberi subsidi.

Langkah selanjutnya adalah memuat sanksi bagi yang melanggar perda tentang pendidikan gratis. Sanksi yang dimaksud adalah ancaman hukuman yang merupakan paksaan guna ditaatinya suatu aturan, Undang-Undang, dan norma-norma hukum. Adapun jenis sanksi yang dimaksud dalam Perda No.4 tahun 2008 adalah adanya sanksi administratif (Pasal 12 Kepala Sekolah atau Guru yang melakukan pungutan akan diberi sanksi administrasi atas pelanggaran berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku) dan sanksi pidana (Pasal 14 ayat (1) kepala sekolah dan/atau

³³ Peraturan Bupati Nomor 8 Tahun 2008 *Tentang pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Pendidikan Gratis pasal 2 ayat 4*

guru serta komite sekolah yang melanggar akan dipidana dengan pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda paling banyak lima puluh juta rupiah).³⁴

Berikut adalah dasar hukum pendidikan gratis di Kabupaten Gowa :

- Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Nomor 4 Tahun 2008 tentang Pendidikan Gratis.
- Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Nomor 9 Tahun 2013 tentang Program Wajib Belajar.
- Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Nomor 10 Tahun 2013 tentang Kelas tuntas Berkelanjutan.
- Peraturan Bupati Gowa Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Nomor 4 Tahun 2008 tentang Pendidikan Gratis.

E. Epektifitas Hukum

Hukum adalah peraturan yang secara resmi dianggap mengikat yang dikukuhkan oleh penguasa atau pemerintah. Hukum juga meliputi aturan atau undang-undang yang dibuat dan ditegakkan melalui lembaga sosial atau pemerintah untuk mengatur perilaku masyarakat. Tujuan hukum adalah untuk mencapai kedamaian serta dapat mewujudkan kepastian dan keadilan bagi masyarakat.³⁵

Epektifitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Epektifitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya yang dicapai. Epektifitas adalah kemampuan melaksanakan tugas dan fungsi (operasi kegiatan program atau

³⁴ Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Nomor 4 Tahun 2008 Tentang *Pendidikan Gratis* Pasal 14

³⁵ Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, (Jakarta:Universitas Indonesia, 1976), hlm 40

misi) dari suatu organisasi atau sejenisnya yang tidak ada tekanan atau ketegangan diantara pelaksanaanya. Jadi epektifitas hukum adalah indikator tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya yang merupakan sebuah pengakuan dimana suatu target telah tercapai sesuai dengan apa yang telah direncanakan³⁶

Menurut Hans Kelsen, epektifitas hukum berbicara juga tentang Validitas Hukum yakni norma-norma hukum itu mengikat, bahwa setiap orang harus berbuat sesuai dengan yang diharuskan oleh norma-norma hukum dan harus mematuhi serta menerapkan norma-norma hukum. Epektifitas hukum berarti orang benar-benar berbuat sesuai dengan norma-norma hukum sebagaimana mereka harus berbuat bahwa norma-norma itu benar-benar ditetapkan dan dipatuhi.³⁷

Epektifitas hukum dapat diketahui apabila seseorang menyatakan bahwa suatu kaidah hukum berhasil atau gagal mencapai tujuannya maka hal itu biasanya diketahui apakah pengaruhnya berhasil mengatur perilaku atau tindakan sehingga sesuai dengan tujuannya atau tidak. Epektifitas hukum artinya salah satu upaya yang biasanya dilakukan agar masyarakat mematuhi kaidah hukum dengan mencantumkan sanksi, berupa sanksi administrasi atau sanksi pidana.³⁸

Menurut Soerjono Soekanto ada 5 (lima) faktor yang mempengaruhi epektifitas hukum, yaitu sebagai berikut ;

- a. Faktor hukumnya sendiri (Undang-Undang atau Peraturan)

³⁶ Sabian Usman, *Dasar-Dasar Sosiologi* (Yogyakarta:Pustaka Belajar, 2009), hlm 13

³⁷ *Ibid*, Hlm 12

³⁸ SoerjononSoekanto, *Opcit*.Hlm 48

Hukum berfungsi untuk keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Namun, dalam praktiknya penyelenggaraan hukum dilapangan sering terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan hukum. Dimana kepastian hukum bersifat konkret (nyata), sedangkan keadilan bersifat abstrak (setara), olehnya itu, ketika seorang hakim memutuskan suatu perkara secara penerapan Undang-Undang ada kalanya nilai keadilan tidak tercapai. Oleh karena itu, ketika memutuskan suatu permasalahan mengenai hukum setidaknya keadilan harus menjadi prioritas utama karena hukum tidak semata-mata di lihat dari sudut hukum tertulis saja.³⁹

Efektivitas Faktor mengenai hukum atau Undang-Undang menurut Soerjono Soekanto adalah sebagai berikut⁴⁰ :

- Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sistematis;
- Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sinkron, secara hierarki dan horizontal tidak ada pertentangan;
- Secara kualitatif dan kuantitatif peraturan-peraturan yang mengatur bidang-bidang kehidupan tertentu sudah mencukupi;
- Penerbitan Peraturan-Peraturan tertentu sudah sesuai dengan persyaratan yang ada.

b. Faktor penengak hukum

Dalam faktor ini pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum, bagian hukum terdiri dari aparaturnya penengak hukum yang mampu memberikan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan hukum

³⁹ *Ibid*, hlm 51

⁴⁰ Soerjono Soekanto, *faktor-faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta. PT Raja Grafindo Persada, 2008. hlm 80

secara profesional. Aparat penegak hukum mencakup mengenai instansi penegak hukum dan aparat penegak hukum, sedangkan aparat penegak hukum dalam artian sempit dimulai dari kepolisian, kejaksaan, kehakiman, penasehat hukum dan petugas sipir lembaga permasyarakatan. Setiap aparat dan aparatur diberikan kewenangan dalam melaksanakan tugasnya masing-masing yang meliputi kegiatan penerimaan laporan, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pembuktian, penjatuhan vonis dan pemberian sanksi serta upaya pembinaan kembali terpidana.⁴¹

Dalam menjalankan perannya penegak hukum tidak dapat berbuat sesuka hati, penegak hukum harus memperlihatkan etika dan tingkah laku dalam lingkup profesinya. Dalam profesi penegak hukum memiliki kode etika yang telah diatur tersendiri tapi dalam prakteknya kode etik yang telah ditetapkan masih banyak dilanggar oleh para penegak hukum. Akibat banyaknya yang melanggar, penegak hukum tidak memiliki integritas bahkan dapat dikatakan tidak menjalankan profesinya, sehingga mengakibatkan lambatnya pembangunan hukum serta menimbulkan pikiran yang negatif dan mengurangi kepercayaan masyarakat terhadap kinerja penegak hukum.⁴²

Adapun Kode etik aparat dan aparatur penegak hukum yaitu sebagai berikut :

- Kepolisian, diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian RI.
- Kejaksaan, diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan RI.

⁴¹ Soerjono Soekanto. *Opcit.* hlm 56

⁴² *Ibid*, hlm 60

- Kehakiman, diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman.
- Lembaga Perasyarakatan, diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2005 Tentang Perasyarakatan.

Menurut Jimmly Asshidiqie ada tiga elemen penting mekanisme berjalannya aparat dan aparatur penegak hukum antara lain: (a) institusi penegak hukum beserta berbagai perangkat sarana dan prasarana pendukung dan mekanisme kerja kelembagaan; (b) budaya kerja yang terkait dengan aparatnya, termasuk mengenai kesejahteraan aparat; dan (c) perangkat peraturan yang mendukung baik kinerja kelembagaan maupun yang mengatur materi hukum yang dijadikan standar kerja, baik hukum material maupun hukum acaranya.

c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegak hukum

Faktor ketiga yaitu faktor sarana atau fasilitas yang membantu penegakan hukum. Prasarana tersebut secara jelas menjadi bagian yang memberikan kontribusi kelancaran tugas para aparat ditempat atau lokasi kerjanya. Menurut Soerjon Soekanto sendiri menyatakan bahwa tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan lancar tanpa adanya sarana atau fasilitas yang memadai. Fasilitas atau sarana yang memadai tersebut antara lain, mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya. Kalau hal itu tidak terpenuhi maka mustahil

penegakan hukum akan mencapai tujuannya⁴³. Oleh karenanya sebaik apapun sarana dan fasilitas yang membantu penengak hukum kalau aparatnya sendiri berperilaku buruk hanya akan sia-sia.

d. Faktor masyarakat

Penegakan hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian dalam masyarakat. masyarakat mempunyai pendapat-pendapat tertentu di dalam hukum⁴⁴. Pendapat masyarakat indonesia mengenai hukum sangat bervariasi antara lain :

- Hukum diartikan sebagai ilmu pengetahuan;
- Hukum diartikan sebagai disiplin, yakni sistem ajaran tentang kenyataan;
- Hukum diartikan sebagai norma atau kaidah, yakni patokan perilaku pantas yang diharapkan;
- Hukum diartikan sebagai tata hukum yakni hukum positif tertulis;
- Hukum diartikan sebagai petugas atau pejabat;
- Hukum diartikan sebagai keputusan pejabat atau penguasa;
- Hukum diartikan sebagai proses pemerintahan;
- Hukum diartikan sebagai perilaku teratur dan unik;
- Hukum diartikan sebagai jalinan nilai; dan
- Hukum diartikan sebagai seni

Salah satu akibat baik buruknya hukum dikaitkan dengan pola perilaku hukum itu sendiri yang merupakan pendapatnya sebagai cerminan dari hukum sebagai struktur dan proses. Permasalahan lain yang timbul sebagai akibat tanggapan

⁴³ *Ibid*, hlm 77

⁴⁴ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Bandung, Angkasa, 1980, hlm 87

masyarakat adalah mengenai penerapan Undang-Undang yang ada. Jika penegak hukum menyadari dirinya sebagai penegak hukum oleh masyarakat maka penafsiran mengenai Perundang-Undangan bisa terlalu luas atau bahkan terlalu sempit, selain itu akan timbul kebiasaan untuk kurang menelaah bahwa Perundang-Undangan kadang kala tertinggal dengan perkembangan di dalam masyarakat.⁴⁵

Pada faktor ini ada beberapa elemen pengukur epektifitas yang tergantung kondisi masyarakat, yaitu sebagai berikut:

- Mengerti dan memahami aturan yang ada;
- Penyebab masyarakat tidak mematuhi aturan yang ada;
- Penyebab masyarakat mematuhi aturan yang ada.

e. Faktor Kebudayaan

Faktor kebudayaan sebenarnya bersatu padu dengan faktor masyarakat, sengaja dibedakan karena didalam pembahasannya diketengahkan masalah sistem nilai-nilai yang menjadi inti dari kebudayaan spritual atau non material⁴⁶. Soerdjono Soekanto, bahwa sebagai suatu sistem maka hukum mencakup struktur, substansi dan kebudayaan. Kebudayaan sistem hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsep abstrak mengenai apa yang dianggap baik dan apa yang dianggap buruk. Nilai – nilai tersebut merupakan pasangan nilai-nilai yang mencerminkan dua keadaan estrim yang

⁴⁵ *Ibid*, Hlm 90

⁴⁶ A.Peter dan Koesriani Siswosebroto, *Hukum dan Perkembangan Hukum Dalam Pendekatan Sosiologi Terhadap Hukum*, Jakarta: Sinar Harapan, 1988, hlm 78

harus diserasikan. Menurut Soerdjono Soekanto pasangan nilai yang berperan dalam hukum yaitu sebagai berikut:

- Nilai keterlibatan dan nilai ketentraman
- Nilai jasmani (kebendaan) dan nilai rohani (ahlak)
- Nilai kelanggengan/konvativisme dan nilai kebaruan/inovativisme

Dengan adanya keserasian nilai dengan kebudayaan masyarakat diharapkan terjalin hubungan timbal balik antara hukum adat dan hukum positif di Indonesia⁴⁷, dengan demikian ketentuan dalam pasal-pasal hukum tertulis dapat mencerminkan nilai-nilai yang menjadi dasar hukum adat supaya hukum Perundang-Undangan tersebut dapat berlaku secara efektif.

Faktor mengenai kebudayaan adalah sebagai kebiasaan yang dilakukan masyarakat mengenai perlakuan terhadap adanya suatu aturan, dapat dilihat ada atau tidaknya suatu perlakuan terhadap aturan yang di jadikan kebiasaan oleh masyarakat baik kebiasaan baik atau yang bertentangan dengan aturan.

⁴⁷ *Ibid*, hlm 8