

**TINJAUAN YURIDIS TERHADAP KEWENANGAN
PEMERINTAH DAERAH PROVINSI DALAM
PENGELOLAAN PENDIDIKAN MENENGAH ATAS
DI SUMATERA UTARA**

SKRIPSI

*Diajukan Untuk Memenuhi Syarat
Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum*

Oleh:

**ANDREY FACHRIZKY LUBIS
NPM.1406200477**



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2020**



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini, agar disebutkan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI, PENELITIAN & PENGEMBANGAN UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Muchtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474
Website : <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id, fahum@umsu.ac.id

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

KARTU BIMBINGAN SKRIPSI MAHASISWA

NAMA : ANDREY FACHRIZKY LUBIS
NPM : 1406200477
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : TINJAUAN YURIDIS TERHADAP KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH PROVINSI DALAM PENGELOLAAN PENDIDIKAN MENENGAH ATAS DI SUMATERA UTARA
PEMBIMBING : MUKLIS, S.H., M.H

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	TANDA TANGAN
9-7-2020	Konsultasi judul	
17-7-2020	latar belakang buku dan pusat	
22-7-2020	skripsi di terima untuk di koreksi dan di bimbingan	
30-7-2020	Konsultasi dan bimbingan	
4-8-2020	Konsultasi tentang rumusan masalah	
19-8-2020	Perbaiki latar belakang dan kedisiplinannya	
17-9-2020	Perbaiki hasil penelitian di rumah dan rumusan masalah	
10-10-2020	hasil wawancara harus di nama dan di rumusan masalah	
	Perbaiki hasil penelitian dan kedisiplinannya	

Diketahui,
Dekan Fak. Hukum UMSU

(Dr. IDA HANIFAH, S.H., M.H)

Pembimbing

(MUKLIS, S.H., M.H)



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini, agar disebutkan nomor dan tanggapnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Muchtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474

Website : <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id, fahum@umsu.ac.id

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ


LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA : ANDREY FACHRIZKY LUBIS
NPM : 1406200477
PRODI/BAGIAN : HUKUM/ HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : TINJAUAN YURIDIS TERHADAP KEWENANGAN PEMERINTAHAN DAERAH PROVINSI DALAM PENGELOLAAN PENDIDIKAN MENENGAH ATAS DI SUMATERA UTARA

Disetujui Untuk Disampaikan Kepada
Panitia Ujian Skripsi

Medan, 03 November 2020

Pembimbing


MUKHLIS, S.H., M.H.
NIDN: 0114096201

UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini, agar disebutkan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Muchtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474
Website : <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id, fahum@umsu.ac.id

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Strata I bagi:

NAMA : ANDREY FACHRIZKY LUBIS
NPM : 1406200477
PRODI/BAGIAN : HUKUM/ HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : TINJAUAN YURIDIS TERHADAP KEWENANGAN PEMERINTAHAN DAERAH PROVINSI DALAM PENGELOLAAN PENDIDIKAN MENENGAH ATAS DI SUMATERA UTARA

PENDAFTARAN : Tanggal 29 Maret 2021

Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah lulus dari Ujian Skripsi, penulis berhak memakai gelar:

SARJANA HUKUM (S.H)

Diketahui
Dekan Fakultas Hukum

Pembimbing


Assoc. Prof. Dr. IDA HANIFAH, S.H., M.H
NIDN: 0003036001


MUKHLIS, S.H., M.H.
NIDN: 0114096201

Unggul | Cerdas | Terpercaya



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini, agar disebutkan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Muchtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474

Website : <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id, fahum@umsu.ac.id

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

BERITA ACARA
UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA
BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I

Panitia Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Selasa, tanggal 06 April 2021, Jam 08,30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan menimbang:

MENETAPKAN

NAMA : ANDREY FACHRIZKY LUBIS
NPM : 1406200477
PRODI/BAGIAN : HUKUM/ HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : TINJAUAN YURIDIS TERHADAP KEWENANGAN PEMERINTAHAN DAERAH PROVINSI DALAM PENGELOLAAN PENDIDIKAN MENENGAH ATAS DI SUMATERA UTARA

Dinyatakan : (A) Lulus Yudisium dengan predikat Istimewa
() Lulus Bersyarat, memperbaiki/Ujian Ulang
() Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam BAGIAN HUKUM TATA NEGARA.

PANITIA UJIAN

Ketua

Assoc. Prof. Dr. IDA HANIFAH, S.H., M.H
NIDN: 0003036001

Sekretaris

Dr. FAISAL, S.H., M.Hum
NIDN: 0122087502

ANGGOTA PENGUJI:

1. Hj. ASLIANI HARAHAP, S.H., M.H
2. Assoc. Prof. Dr. SURYA PERDANA, S.H., M.Hum
3. MUKHLIS, S.H., M.H.

1.

2.

3.



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

Jl. Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6624-567 Medan 20238 Fax. (061) 662
Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id
Bankir. Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : **ANDREY FACHRIZKY LUBIS**
NPM : **1406200477**
Program : **Strata – I**
Fakultas : **Hukum**
Program Studi : **Hukum**
Bagian : **Tata Negara**
Judul Skripsi : **TINJAUAN YURIDIS TERHADAP KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH PROVINSI DALAM PENGELOLAAN PENDIDIKAN MENENGAH ATAS DI SUMATERA UTARA**

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian / karya saya sendiri. Kecuali bagian – bagian yang dirujuk sumbernya.

Dan apabila ternyata dikemudian hari skripsi ini merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Medan, Maret 2021

Saya yang menyatakan



ANDREY FACHRIZKY LUBIS

ABSTRAK

TINJAUAN YURIDIS TERHADAP KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH PROVINSI DALAM PENGELOLAAN PENDIDIKAN MENENGAH ATAS DI SUMATERA UTARA

ANDREY FACHRIZKY LUBIS

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 mulai diimplementasikan sejak bulan Oktober 2016. Sejalan dengan Undang-Undang tersebut, Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara juga turut mengimplementasikan Undang-Undang tersebut. Pasca ditetapkannya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) yang baru, mulai tahun 2016 pengalihan kewenangan pengelolaan pendidikan menengah atas dari kabupaten/kota ke provinsi resmi diberlakukan jika sesuai jadwal yang ditentukan. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui alasan pengelolaan pendidikan menengah atas menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi, untuk mengetahui kewenangan pemerintah daerah provinsi dalam pengelolaan pendidikan menengah atas di Sumatera Utara, dan untuk mengetahui kendala pemerintah daerah provinsi dalam pengelolaan pendidikan menengah atas di Sumatera Utara.

Penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum yang bersifat deskriptif analisis dan menggunakan jenis penelitian yuridis empiris yaitu penggabungan atau pendekatan yuridis normatif dengan unsur-unsur empiris yang diambil data primer dengan melakukan wawancara dan data sekunder dengan mengolah data dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier, dan juga penelitian ini mengelola data yang ada dengan menggunakan analisis kualitatif.

Berdasarkan hasil penelitian dipahami bahwa 1) Disharmoni antara UU Sisdiknas dan UU Pemda 2014 terletak pada perbedaan pemberian kewenangan pengelolaan pendidikan. Dalam Pasal 50 ayat (5) UU Sisdiknas disebutkan bahwa Pemerintah Kabupaten/Kota mengelola pendidikan dasar dan pendidikan menengah, serta satuan pendidikan yang berbasis keunggulan lokal. Namun, dalam Lampiran UU Pemda 2014, pengelolaan pendidikan menengah merupakan kewenangan pemerintah provinsi. Sebenarnya, pada Pasal 12 UU Pemda 2014, pendidikan adalah urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar. 2) Implikasi dari pengalihan kewenangan pengelolaan SMA/SMK ialah beralihnya manajemen pendidikan menengah yang meliputi personel, pembiayaan, sarana dan prasarana, serta dokumen kepada pemprov. 3) Faktor penghambat pelaksanaan urusan pendidikan menengah pasca berlakunya UU No. 23 tahun 2014: Jarak antara kabupaten/kota yang terlalu jauh akan menghambat pengawasan oleh provinsi, Jumlah personil yang melaksanakan tugas pembinaan sekolah tingkat SMA/SMK sangat terbatas. Dan Bagi kabupaten/kota, kreatifitas dan kreasi daerah dalam melaksanakan kewenangan pendidikan, SMA/SMK dibatasi.

**Kata kunci: Kewenangan, Pemerintah Daerah, Peraturan Daerah,
Pendidikan Menengah Atas.**

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Wr.Wb

Alhamdulillah *rabbil`amin*, Segala Puji dan Syukur bagi Allah SWT yang senantiasa memberikan rahmat dan karunia-Nya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan Skripsi ini sebagaimana mestinya dengan segala kekurangan dan kelebihan, Sholawat beserta salam kepada Rasulullah Muhammadiyah SAW dan sahabatnya serta para pengikutnya hingga akhir zaman.

Sesuai dengan kaidah dan metode penelitian dan penyusunan yang telah ditetapkan keberhasilan penyusunan skripsi ini tidak terlepas dari bantuan moral dan material serta bimbingan dari berbagai pihak baik secara langsung maupun tidak langsung yang paling utama saya ucapkan beribu kali terima kasih kepada kedua orang tua saya yang telah mendukung moral dan material sehingga semangat kuliah dan selesai pada saat yang diharapkan, selanjutnya pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Orang tua saya yang paling saya cintai dan sayangi, Ayahanda Fachmi Denny Lubis dan Ibunda saya Sri Fauziah Hastuti yang telah memberikan kekuatan moral dan psikis kepada saya dalam menjalani pendidikan dan kehidupan dari masa kecil hingga sampai sekarang ini.
2. Bapak Assoc. Prof. Dr. Agussani, M.AP selaku Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

3. Ibu Assoc. Prof Dr. Ida Hanifah, S.H., M.H selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
4. Bapak Dr. Faisal, S.H., M.Hum selaku Wakil Dekan I dan Bapak Dr. Zainuddin, S.H., M.H selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
5. Bapak Fajaruddin, S.H., M.H, selaku Kepala Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
6. Bapak Muklis, S.H., M.H, selaku Dosen Pembimbing Skripsi yang sangat membantu bagi penyempurnaan isi penelitian dalam skripsi saya ini.
7. Seluruh Dosen Pengajar dan Pegawai Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara yang telah membantu kami mendapatkan informasi dan urusan kampus.
8. Kepada Adinda Audrey Fanni Lubis, terima kasih karena telah memberikan motivasi kepada penulis, salam sayang selalu.
9. Kepada teman Why Bunny Why, Dafa, Adil, Tagih, Reza, Zidane, Ucel, dan Faja. Thank's Guys.
10. Dan terima kasih kepada seluruh teman-teman saya yang tidak bisa ucapkan namanya satu persatu yang telah mendoakan penulis supaya selalu sehat dalam mengerjakan Skripsi.

Akhir kata penulis mengucapkan terima kasih kepada seluruh pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu secara langsung yang telah memberikan bantuan dan dukungan dalam penyusunan skripsi ini. Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya semoga mendapat balasan yang berlipat ganda dari

Allah SWT, serta tidak lupa juga penulis memohon maaf atas semua kekurangan dan kesalahan yang ada selama penulisan skripsi ini, semoga akan lebih baik lagi kedepannya dan skripsi ini dapat bermanfaat bagi penulis dan siapa saja yang membacanya demi kemajuan Ilmu Pendidikan.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb

Medan, Mei 2021

Penulis

ANDREY FACHRIZKY

DAFTAR ISI

Lembaran Pendaftaran Ujian	
Lembaran Berita Acara Ujian	
Lembar Persetujuan Pembimbing	
Pernyataan Keaslian	
Abstrak	i
Kata Pengantar	ii
Daftar Isi.....	v

Bab I : PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
1. Rumusan Masalah	4
2. Manfaat Penelitian	5
B. Tujuan Penelitian.....	5
C. Definisi Operasional.....	5
D. Keaslian Penelitian.....	6
E. Metode Penelitian.....	7
1. Jenis dan Pendekatan Penelitian.....	7
2. Sifat Penelitian	8
3. Sumber Data.....	8
4. Alat Pengumpul Data	9
5. Analisis Data	9

Bab II : TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Kewenangan.....	10
B. Asas-asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	14
C. Otonomi Daerah	22
D. Pendidikan Menengah Keatas	28

Bab III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Alasan Pengelolaan Pendidikan Menengah Atas Menjadi Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi	32
B. Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Dalam Pengelolaan Pendidikan Menengah Atas Di Sumatera Utara.....	45
C. Kendala Pemerintah Daerah Provinsi Dalam Pengelolaan Pendidikan Menengah Atas Di Sumatera Utara.....	65

Bab IV : KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan.....	68
B. Saran.....	69

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa salah satu tujuan bangsa Indonesia adalah mencerdaskan kehidupan bangsa. Sejalan dengan tujuan tersebut, pemerintah berupaya untuk menyelenggarakan pembangunan yang berkesinambungan, melalui pembangunan pendidikan. Pendidikan sangat penting bagi kemajuan bangsa dan negara karena pendidikan merupakan 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.¹

Dalam UUD 1945 Perubahan Kedua Bab XA (Hak Asasi Manusia) Pasal 28 C ayat (1) berbunyi Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapatkan pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia. Berdasarkan pasal tersebut jelaslah bahwa pendidikan dapat meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan manusia.

¹ Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Untuk selanjutnya, hak setiap warga negara untuk mendapatkan pendidikan yang bermutu diatur Pemerintah Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas) Pasal 5 ayat (1).² UU Sisdiknas menegaskan bahwa Pemerintah Daerah juga bertanggung jawab mengelola pendidikan (Pasal 50 ayat (4)) dan mengelola pendidikan dasar dan pendidikan menengah, serta satuan pendidikan yang berbasis keunggulan lokal (Pasal 50 ayat (5)).³

Selanjutnya, hal tersebut dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-Undang tersebut khususnya Pasal 13 ayat (1) huruf f, menentukan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi penyelenggaraan pendidikan dan lokasi sumber daya manusia potensial. Selanjutnya, dalam Pasal 14 ayat (1) huruf f, menegaskan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi: penyelenggaraan pendidikan.

Negara kesatuan yang melekat secara vertikal pada distribusi kekuasaan menciptakan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Hubungan ini dicapai secara administratif dengan mengembangkan kebijakan desentralisasi.⁴ Khusus berkaitan dengan kekuasaan utama, yang berkaitan dengan kekuasaan dalam

² Fahriah. "Kewenangan Pemerintahan Daerah Otonom Dalam Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah". *dalam Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion* Edisi 1, Volume 2015.

³ *Ibid.*

⁴ Josef Mario Monteiro. 2016. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Yustisia, halaman 30

penyelenggaraan pemerintahan dipegang oleh lembaga eksekutif, namun hanya dapat menjalankan kekuasaannya dengan aturan yang dibentuk sekaligus diawasi pelaksanaannya oleh lembaga legislatif. Kehadiran perwakilan rakyat dalam suatu negara demokrasi bukanlah untuk mengurangi kewenangan dari eksekutif tetapi harus dipandang sebagai upaya untuk terjaminnya kepentingan rakyat dalam seluruh kebijakan pemerintah termasuk pemerintah daerah. Demikian pula mengenai sistem kemasyarakatan dan susunan Pemerintahannya mulai dari tingkat Desa, Kampung, Nagari, atau dengan istilah lainnya sampai pada tingkat pucuk pimpinan pemerintahan.⁵

Kewenangan pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan urusan pendidikan, selanjutnya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, berkaitan dengan pelayanan dasar (Pasal 7 ayat (1)).

Untuk selanjutnya, Pemerintah Indonesia merevisi UU Pemda No. 32 Tahun 2004 menjadi UU Pemda No. 23 Tahun 2014. Revisi tersebut dilakukan dengan tujuan untuk memperbaiki berbagai kelemahan dari UU No. 32 Tahun 2004 terkait dengan konsep kebijakan desentralisasi dalam negara kesatuan, ketidakjelasan pengaturan dalam berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan hubungan antara pemerintah dengan warga dan kelompok madani.

⁵ Victor M. Situmorang dan Cormentya Sitanggang. 2014. *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 23.

Praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah juga dinilai belum sepenuhnya menjamin terwujudnya NKRI yang desentralistis dan mampu menjamin adanya hubungan yang harmonis dan sinergik antar-tingkatan dan susunan pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 mulai diimplementasikan sejak bulan Oktober 2016. Sejalan dengan Undang-Undang tersebut, Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara juga turut mengimplementasikan Undang-Undang tersebut. Pasca ditetapkannya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) yang baru, mulai tahun 2016 pengalihan kewenangan pengelolaan pendidikan menengah atas dari kabupaten/kota ke provinsi resmi diberlakukan jika sesuai jadwal yang ditentukan. Berdasarkan uraian diatas maka disusun proposal ini dengan judul: **“Tinjauan Yuridis Terhadap Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Dalam Pengelolaan Pendidikan Menengah Atas Di Sumatera Utara”**

1. Rumusan Masalah

Masalah yang dirumuskan berdasarkan uraian diatas dapat ditarik permasalahan yang akan menjadi batasan pembahasan dari penelitian, adapun rumusan masalah yang diajukan dalam penelitian ini antara lain:

- a. Apa yang menjadi alasan pengelolaan pendidikan menengah atas menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi?
- b. Bagaimana kewenangan pemerintah daerah provinsi dalam pengelolaan pendidikan menengah atas di Sumatera Utara?
- c. Apa kendala pemerintah daerah provinsi dalam pengelolaan pendidikan menengah atas di Sumatera Utara?

2. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis, manfaat yang diperoleh dari penelitian adalah sebagai berikut :

- a. Secara Teoritis yaitu untuk menambah wawasan dan khazanah ilmu pengetahuan dalam bidang hukum tata negara khususnya terkait masalah kewenangan pemerintah daerah provinsi dalam pengelolaan pendidikan menengah atas di Sumatera Utara.
- b. Secara Praktis sebagai sumbangan pemikiran bagi kepentingan Negara, Bangsa, Masyarakat, dan Pembangunan agar lebih mengetahui tentang kewenangan pemerintah daerah provinsi dalam pengelolaan pendidikan menengah atas di Sumatera Utara.

B. Tujuan Penelitian

Tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui alasan pengelolaan pendidikan menengah atas menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi.
2. Untuk mengetahui kewenangan pemerintah daerah provinsi dalam pengelolaan pendidikan menengah atas di Sumatera Utara.
3. Untuk mengetahui kendala pemerintah daerah provinsi dalam pengelolaan pendidikan menengah atas di Sumatera Utara.

C. Definisi operasional

Definisi operasional atau kerangka konsep adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara definisi-definisi/konsep-konsep khusus yang

akan diteliti.⁶ Sesuai dengan judul penelitian yang diajukan yaitu “**Tinjauan Yuridis Terhadap Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Dalam Pengelolaan Pendidikan Menengah Atas Di Sumatera Utara**”, maka dapat diterangkan definisi operasional penelitian, yaitu:

1. Kewenangan adalah hak untuk melakukan sesuatu atau memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar tercapai tujuan tertentu..
2. Pemerintah Daerah Provinsi adalah unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang terdiri dari Gubernur dan Perangkat Daerah, yang meliputi Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, dan Lembaga Teknis Daerah yang meliputi Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, dan Lembaga Teknis Daerah.
3. Pengelolaan adalah proses yang memberikan pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan kebijaksanaan dan pencapaian tujuan.
4. Pendidikan Menengah Kejuruan adalah pendidikan formal yang menyelenggarakan pendidikan kejuruan pada jenjang pendidikan menengah sebagai lanjutan dari SMP/MTs atau bentuk lain yang sederajat atau lanjutan dari hasil belajar yang diakui sama/setara SMP/MTs.

D. Keaslian Penelitian

Tinjauan Yuridis Terhadap Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Dalam Pengelolaan Pendidikan Menengah Atas Di Sumatera Utara, bukanlah hal yang baru. Oleh karenanya, penulis meyakini telah banyak peneliti-peneliti

⁶ Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa Fakultas Hukum UMSU*. Medan: Pustaka Prima, halaman 17.

sebelumnya yang mengangkat tentang Tinjauan Yuridis Terhadap Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Dalam Pengelolaan Pendidikan Menengah Atas Di Sumatera Utara sebagai tajuk dalam berbagai penelitian. Namun berdasarkan bahan kepustakaan yang ditemukan baik melalui via *searching* via internet maupun penelusuran kepustakaan dari lingkungan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara dan perguruan tinggi lainnya, penulis tidak menemukan penelitian yang sama dengan tema dan pokok bahasan yang penulis teliti terkait **“Tinjauan Yuridis Terhadap Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Dalam Pengelolaan Pendidikan Menengah Atas Di Sumatera Utara”**

E. Metode Penelitian

Penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan kontruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.⁷ Agar mendapatkan hasil yang maksimal, maka metode yang dipergunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Jenis penelitian adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan yuridis sosiologis (empiris) yang diambil dari data primer dengan melakukan wawancara dan data sekunder dengan mengolah data dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Studi kasus adalah suatu hasil penelitian yang mendalam, dan lengkap, sehingga

⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2014. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Raja Grafindo, halaman 1.

dalam informasi yang disampaikannya tampak hidup sebagaimana adanya dan pelaku-pelaku mendapat tempat untuk memainkan perannya.⁸

2. Sifat penelitian

Sifat penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis, melalui penelitian deskriptif, peneliti berusaha mendiskripsikan peristiwa dan kejadian yang menjadi pusat perhatian tanpa memberikan perlakuan khusus terhadap peristiwa tersebut.

3. Sumber data

Sumber data dalam penelitian ini diperoleh dari data primer dan data sekunder yang terdiri dari:

- a. Data yang bersumber dari hukum Islam, yaitu Al-Qur'an dan Hadist yang disebut sebagai data kewahyuan.
- b. Data Primer adalah sumber data atau keterangan yang merupakan data yang diperoleh langsung dari sumber pertama berdasarkan penelitian lapangan. Data primer dalam penelitian ini diperoleh melalui keterangan dan informasi yang didapat dari pihak Pemerintah Provinsi Sumatera Utara.
- c. Data Sekunder adalah data yang diperoleh melalui bahan kepustakaan, seperti peraturan perundang-undangan, dokumen, laporan, buku ilmiah dan hasil penelitian terdahulu, yang terdiri dari:

⁸ Burhan Ashshofa. 2007. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta, halaman 21.

- 1) Bahan hukum primer, dalam penelitian ini adalah Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.
- 2) Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang berupa karya-karya ilmiah, buku-buku dan lain yang berhubungan dengan permasalahan yang diajukan yang sesuai dengan judul skripsi.
- 3) Bahan hukum tersier yaitu berupa bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum, internet, dan sebagainya yang ada hubungannya dengan permasalahan yang sesuai dengan judul ini.

4. Alat pengumpul data

Alat pengumpul data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan melakukan wawancara dan studi dokumentasi atau studi kepustakaan yaitu mengumpulkan data dan informasi dengan menggunakan studi dokumentasi dan melalui wawancara dengan pihak Pemerintah Provinsi Sumatera Utara sesuai dengan materi penelitian.

5. Analisis data

Data yang terkumpul dapat dijadikan acuan pokok dalam melakukan analisis dan pemecahan masalah. Untuk mengelolah data yang ada, penelitian ini menggunakan analisis kualitatif.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Kewenangan

Kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata Negara dan hukum administrasi. Sebegitu pentingnya kewenangan ini sehingga F.A.M. Stroink dan J.G Steenbeek menyatakan: “*Het Begrip bevoegdheid is dan ook een kembegrip in he staats-en administratief recht*”.⁹ Dari pernyataan ini dapat ditarik suatu pengertian bahwa wewenang merupakan konsep inti dari hukum tata Negara dan hukum administrasi.

Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan “*authority*” dalam bahasa Inggris dan “*bevoegdheid*” dalam bahasa Belanda. Authority dalam Black’s Law Dictionary diartikan sebagai *Legal Power; a right to command or to act; the right and power of publik officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties*.¹⁰ (kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik).

Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari tiga komponen, yaitu; pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum.¹¹

⁹ Nur Basuki Winanrno. 2014. *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*. Yogyakarta: Laksbang Mediatama, halaman 65.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

1. Komponen pengaruh adalah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.
2. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu dapat ditunjukkan dasar hukumnya.
3. Komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Sejalan dengan pilar utama Negara hukum yaitu asas legalitas (*legaliteits beginselen* atau *wetmatigheid van bestuur*), atas dasar prinsip tersebut bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan Perundangundangan. Dalam kepustakaan hukum administrasi terdapat dua cara untuk memperoleh wewenang pemerintah yaitu: atribusi dan delegasi; kadang-kadang juga, mandat, ditempatkan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang.¹²

Demikian juga pada setiap perbuatan pemerintah diisyaratkan harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Tanpa adanya kewenangan yang sah, seorang pejabat atau badan tata usaha negara tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan pemerintah. Kewenangan yang sah merupakan atribut bagi setiap pejabat atau bagi setiap badan. Kewenangan yang sah bila ditinjau dari sumber darimana kewenangan itu lahir atau diperoleh, maka terdapat tiga kategori kewenangan, yaitu Atribut, Delegatif dan Mandat, yang dapat dijelaskan sebagai berikut:¹³

1. Kewenangan Atribut

¹² *Ibid.*, halaman 70.

¹³ *Ibid.*

Kewenangan atribut biasanya digariskan atau berasal dari adanya pembagian kekuasaan oleh peraturan Perundangundangan. Dalam pelaksanaan kewenangan atributif ini pelaksanaannya dilakukan sendiri oleh pejabat atau badan yang tertera dalam peraturan dasarnya. Terhadap kewenangan atributif mengenai tanggung jawab dan tanggung gugat berada pada pejabat atau badan sebagaimana tertera dalam peraturan dasarnya.

2. Kewenangan Delegatif

Kewenangan Delegatif bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan Perundangundangan. Dalam hal kewenangan delegatif tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada yang diberi wewenang tersebut dan beralih pada delegataris.

3. Kewenangan Mandat

Kewenangan Mandat merupakan kewenangan yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat atau badan yang lebih rendah. Kewenangan mandat terdapat dalam hubungan rutin atasan dan bawahan, kecuali bila dilarang secara tegas.

Dalam kaitannya dengan konsep atribusi, delegasi, mandat itu dinyatakan oleh J.G. Brouwer dan A.E. Schilder, bahwa:¹⁴

1. *With attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislative body. The power is intial (originair), which is to say*

¹⁴ *Ibid.*

that is not derived from a previously non-existent powers and assigns them to an authority.

2. *Delegations is the transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that has acquired the power) can exercise power its own name.*
3. *With mandate, there is no transfer, but the mandate giver (mandans) assigns power to the other body (mandataris) to make decisions or take action in its name.*

Brouwer berpendapat pada atribusi, kewenangan diberikan kepada suatu badan administrasi oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan putusan kewenangan sebelumnya dan memberikannya kepada yang berkompeten. Delegasi ditransfer dari kewenangan atribusi dari suatu badan administrasi yang satu kepada yang lainnya, sehingga delegator/delegans (badan yang telah memberikan kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya. Pada mandat tidak terdapat suatu transfer kewenangan, tetapi pemberi mandat (mandans) memberikan kewenangan kepada badan lain (mandataris) untuk membuat suatu keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Ada perbedaan yang mendasar yang lain antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang siap ditransfer, tidak demikian dengan delegasi. Dalam kaitan dengan asas legalitas kewenangan tidak dengan didelegasikan secara besar-besaran, akan tetapi hanya mungkin dibawah kondisi

bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi. Konsep kewenangan dalam hukum administrasi Negara berkaitan dengan asas legalitas, dimana asas ini merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai bahan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintah dan kenegaraan di setiap Negara hukum terutama bagi Negara-negara hukum yang menganut system hukum eropa continental. Asas ini dinamakan juga kekuasaan undang-undang (*de heerschappij van de wet*). Asas ini dikenal juga didalam hukum pidana (*nullum delictum sine previa lege peonale*) yang berarti tidak ada hukuman tanpa undang-undang.¹⁵ Di dalam hukum administrasi Negara asas legalitas ini mempunyai makna *dat het bestuur aan wet is onderworpen*, yakni bahwa pemerintah tunduk kepada undang-undang. Asas ini merupakan sebuah prinsip dalam Negara hukum.

B. Asas-asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Penyelenggaraan pemerintahan juga memiliki prinsip, ada beberapa prinsip daerah yang menjadi pegangan oleh aparat pemerintahan dalam menggerakkan administrasi pemerintahan atau manajemen pemerintahan. Prinsip-prinsip dasar tersebut disebut dengan asas-asas pemerintahan.

Sentralisasi, dekonsentrasi, dan desentralisasi adalah konsep-konsep yang berhubungan dengan pengambilan keputusan dalam organisasi termasuk dalam organisasi Negara. Asas-asas kedaerahan adalah prinsip-prinsip dasar dalam pendelegasian wewenang dan pelaksanaan tugas sesuai dengan sumber wewenang tersebut.

¹⁵ *Ibid.*

Asas-asas umum penyelenggaraan negara meliputi:

1. Asas kepentingan hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara,
2. Asas tertib penyelenggara negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara,
3. Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memerhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara,
4. Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan negara,
5. Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku,
6. Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁶

¹⁶ Siswanto Sunarno. 2017. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 34.

Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam menjalankan dan menyelenggarakan pemerintahan menggunakan tiga asas sesuai dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, yaitu asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan.

1. Desentralisasi

Desentralisasi telah lama dianut dalam negara Indonesia.¹⁷ Desentralisasi adalah suatu istilah yang luas dan selalu menyangkut persoalan kekuatan (*power*), biasanya dihubungkan dengan pendelegasian atau penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabatnya di daerah atau kepada lembaga-lembaga pemerintah di daerah untuk menjalankan urusan-urusan pemerintahan di daerah.¹⁸

Desentralisasi juga berarti penyerahan wewenang dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, baik yang menyangkut bidang legislatif, yudikatif, maupun administratif.¹⁹ Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 ayat (8), menyatakan: “Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan Oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi”.

Adanya pemerintahan daerah dimulai dari kebijakan desentralisasi. Desentralisasi berasal dari bahasa latin, yaitu *De* yang berarti lepas dan *Centrum* yang berarti pusat. *Decentrum* berarti melepas dari pusat. Dengan demikian, desentralisasi berarti melepas atau menjauh dari pemusatan. Desentralisasi tidak putus sama sekali dengan pusat tapi hanya menjauh dari pusat.

¹⁷ H. A. W. Widjaja. 2005. *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo, halaman 18.

¹⁸ Utang Rosidin. 2010. *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*. Bandung: Pustaka Setia, halaman 86.

¹⁹ *Ibid.*

Berdasarkan pengertian di atas, maka wewenang pemerintahan tersebut adalah wewenang yang diserahkan oleh pemerintahan pusat saja, sedangkan pemerintahan daerah hanya melaksanakan wewenang yang diberi oleh pemerintah pusat sesuai dengan aspirasi masyarakat daerahnya, walaupun sebenarnya daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya secara luas, nyata dan bertanggung jawab.²⁰

Hak otonomi daerah kiranya tidak perlu diragukan, bahwa pemerintah akan terus dan konsekuen menjalankan politik desentralisasi yang kelak akan menuju ke arah tercapainya desentralisasi teritorial, yang meletakkan tanggung jawab teritorial riil dan seluas-luasnya dalam tangan Pemerintah Daerah sebagai komplemen yang vital.²¹

Organisasi yang besar dan kompleks seperti Negara Indonesia tidak akan efisien jika semua kewenangan politik dan administrasi diletakkan pada puncak hirarki organisasi/pemerintah pusat, karena pemerintah pusat akan menanggung beban yang berat. Juga tidak cukup hanya dilimpahkan secara dekonsentrasi kepada pejabatnya yang berada di wilayah Negara. Agar kewenangan tersebut dapat diimplementasikan secara efisien dan akuntabel, maka sebagian kewenangan politik dan administrasi pada organisasi yang lebih rendah disebut desentralisasi. Karena jenjang hierarki yang lebih rendah (pemerintah daerah) tersebut disertai wewenang penuh, baik politik maupun administrasi, maka pada jenjang organisasi yang diberi penyerahan wewenang tersebut timbul otonomi.²²

²⁰ *Ibid.*, halaman 87.

²¹ Ateng Syafrudin. 2016. *Kapita Selekta Hakikat Otonomi & Desentralisasi Dalam Pembangunan Daerah*. Yogyakarta: Citra Media, halaman 5.

²² *Ibid.*

Mengatur dan mengurus kepentingannya yang bersifat lokal, bukan yang bersifat nasional. Karena itu, desentralisasi menimbulkan otonomi daerah, yaitu kebebasan masyarakat yang tinggal di daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingannya yang bersifat lokal. Jadi, otonomi daerah adalah konsekuensi logis penerapan asas desentralisasi pada pemerintahan daerah.²³

Tujuan utama desentralisasi adalah:

- a. Tujuan politik, yang ditujukan untuk menyalurkan partisipasi politik di tingkat daerah untuk terwujudnya stabilitas politik nasional
- b. Tujuan ekonomis, yang dimaksudkan untuk menjamin bahwa pembangunan akan dilaksanakan secara efektif dan efisien di daerah-daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan sosial.²⁴

2. Dekonsentrasi

Pemerintah pusat dan pemerintah daerah mempunyai hubungan yang sangat erat. Dalam hubungannya dengan tugas pemerintahan, pemerintah pusat dapat menyerahkan urusan-urusan pemerintahannya kepada daerah secara dekonsentrasi, yaitu urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan ini tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat.²⁵

Alasan diadakannya dekonsentrasi adalah tidak semua urusan pemerintah pusat dapat diserahkan kepada pemerintah daerah menurut asas desentralisasi. Pertimbangan dan tujuan diselenggarakan asas dekonsentrasi ini di antaranya adalah:

²³ Anonymous, "Pemekaran Daerah Sebagai Upaya Pembentukan Daerah Otonom", melalui www.usurepository.com, diakses 11 Januari 2020, Pukul 12.23 wib.

²⁴ Utang rosidin. *Op. Cit.*, halaman 87.

²⁵ *Ibid.*, halaman 88.

- a. Meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan pembangunan dan pelayanan terhadap kepentingan umum;
- b. Terpeliharanya komunikasi sosial kemasyarakatan dan sosial budaya dalam sistem administrasi negara;
- c. Terpeliharanya keserasian pelaksanaan pembangunan nasional;
- d. Terpeliharanya keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁶

Pasal 1 ayat (9) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, bahwa yang dimaksud dengan dekonsentrasi adalah: “Pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.”

Dekonsentrasi meliputi pelimpahan wewenang sebagai berikut:

- a. Pelimpahan wewenang dari aparatur pemerintah yang lebih tinggi tingkatnya ke aparatur lain dalam satu tingkatan pemerintahan disebut dekonsentrasi horizontal;
- b. Pelimpahan wewenang dari pemerintah atau dari suatu aparatur pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya ke aparatur lain dalam tingkatan pemerintahan yang lebih rendah, disebut dekonsentrasi vertikal;
- c. Dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam wilayah-wilayah provinsi dan ibukota negara. Wilayah provinsi dibagi ke dalam wilayah-wilayah kabupaten dan kota. Kemudian, wilayah-wilayah kabupaten dan kota dibagi dalam wilayah

²⁶ *Ibid.*

kecamatan.penerapan asas dekonsentrasi semacam ini disebut dekonsentrasi teritorial.²⁷

Dekonsentrasi sebenarnya sentralisasi juga tapi lebih halus dari pada sentralisasi. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang administrasi dari pemerintah pusat kepada pejabatnya yang berada pada wilayah Negara di luar kantor pusatnya. Dalam konteks ini yang dilimpahkan adalah wewenang administrasi bukan wewenang politik tetap dipegang oleh pemerintah pusat. Pejabat pemerintah pusat yang berada di wilayah Negara adalah pejabat yang diangkat oleh pemerintah pusat, dan ditempatkan pada wilayah-wilayah tertentu sebagai wilayah kerjanya.²⁸

Dekonsentrasi yang dilimpahkan hanya kebijakan administrasi (implementasi kebijakan politik) sedangkan kebijakannya tetap berada pada pemerintah pusat. Oleh karena itu, pejabat yang disertai pelimpahan wewenang tersebut adalah pejabat yang mewakili pemerintah pusat, bukan dipilih oleh rakyat yang dilayani. Karena itu, pejabat tersebut bertanggung jawab kepada pejabat yang mengangkatnya yaitu pejabat pusat, bukan kepada rakyat yang dilayani.²⁹

Berarti dekonsentrasi merupakan tanggung jawab pemerintah pusat, sedangkan daerah, dalam hal ini provinsi, hanya diberi wewenang karena kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Gubernur selain pelaksana dekonsentrasi, juga melaksanakan asas dekonsentrasi.³⁰

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Utang Rosidin. *Op.Cit.*, halaman 89.

3. Tugas Pembantuan

Tugas pembantuan adalah tugas-tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah atau pemerintah daerah tingkat atasnya, dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan. Pasal 1 ayat (11) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, menegaskan pengertian tugas bantuan sebagai berikut:

“Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi.”

Urusan yang ditugaskan itu sepenuhnya masih menjadi wewenang pemerintah atau provinsi. pemerintah atau provinsi yang menugaskan ini menyusun rencana kegiatan, atau kebijaksanaan dan menyediakan anggarannya, sedangkan daerah yang diberikan tugas sekadar melaksanakannya, tetapi wajib untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas itu.³¹

Hakikat tugas pembantuan adalah sebagai berikut:³²

- a. Tugas pembantuan adalah tugas membantu menjalankan urusan pemerintahan dalam tahap implementasi kebijakan yang bersifat operasional.
- b. Urusan pemerintah yang dapat ditugaskan adalah yang menjadi kewenangan dari institusi yang menugaskannya.
- c. Kewenangan yang dapat ditugaskan adalah kewenangan yang bersifat delegatif tidak ditugaskan pada institusi lain.

³¹ *Ibid.*, halaman 90.

³² *Ibid.*

- d. Urusan pemerintah yang ditugaskan tetap menjadi kewenangan dari institusi yang menugaskannya.
- e. Kebijakan, strategi, pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia disediakan oleh institusi yang menugaskannya.
- f. Kegiatan operasional diserahkan sepenuhnya pada institusi yang diberi penugasan, sesuai dengan situasi, kondisi, serta kemampuannya.

Institusi yang menerima penugasan diwajibkan melaporkan dan mempertanggungjawabkan urusan pemerintahan yang dikerjakannya kepada institusi yang menugaskan.³³

C. Otonomi Daerah

Negara Republik Indonesia merupakan negara kesatuan, sebagaimana tercantum pada Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, yaitu “Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik.” Sebagai konsekuensi dari negara kesatuan, Negara Republik Indonesia membagi wilayahnya menjadi daerah-daerah, yang terdiri atas daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota. Daerah-daerah ini saling berhubungan erat dengan pemerintah pusat. Sekali pun demikian, daerah-daerah tersebut diberi kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahannya sesuai dengan aspirasi masyarakat setempat.³⁴

Proses peralihan dari sistem desentralisasi ke sistem dekonsentrasi disebut pemerintah daerah dengan otonomi. Otonomi adalah penyerahan urusan

³³ *Ibid.*

³⁴ Utang Rosidin. 2015. *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*. Bandung: Pustaka Setia, halaman 45.

pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan.³⁵

Keberhasilan otonomi daerah sangat tergantung kepada pemerintahan daerah, yaitu DPRD dan kepala daerah dan perangkat daerah serta masyarakatnya untuk bekerja keras, terampil, disiplin, dan berperilaku dan atau sesuai dengan nilai, norma dan moral, serta ketentuan peraturan perundangan yang berlaku dengan memperhatikan prasarana dan sarana serta dana/pembiayaan yang terbatas secara efisien, efektif, dan profesional.³⁶

Otonomi daerah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur urusan rumah tangganya sesuai dengan potensi yang dimiliki oleh daerah. Otonomi adalah kebebasan dan kemandirian pemerintahan untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan.

Realisasi otonomi daerah memakan proses yang panjang di dalam proses ini sudah tentu terdapat banyak kendala, hambatan, rintangan, tantangan, dan halangan dalam pelaksanaannya (implementasinya). Isu yang berkembang antara lain tentang pelaksanaan pemerintahan daerah, perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, dan kewenangan provinsi, organisasi perangkat daerah, dana perimbangan, serta tata cara pertanggungjawaban kepala daerah.³⁷

Suatu bangsa yang merdeka dan berdaulat, Negara Indonesia memiliki konstitusi atau Undang-undang Dasar yang menjamin setiap warganya untuk hidup sesuai dengan hak-haknya dan berupaya untuk mewujudkan tujuan-

³⁵ H. A. W. Widjaja. 2016. *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo, halaman 17.

³⁶ *Ibid.*, halaman 23.

³⁷ *Ibid.*

tujuannya, serta mengatur semua permasalahan yang menyangkut pemerintahan. Tujuan diproklamasikannya negara ini tercermin dalam Pembukaan UUD 1945 alinea IV, yang menyebutkan: “Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.”

Ketentuan yang terdapat dalam Pembukaan UUD 1945 tersebut, menjelaskan bahwa negara Indonesia harus berupaya untuk menjunjung tinggi hak-hak rakyat dan mewujudkan aspirasi rakyat. Sebab, kedaulatan negara ini pada hakikatnya berada pada rakyat. Untuk mewujudkan hal tersebut, pelayanan terhadap rakyatnya tidak mungkin terpusat pada satu pemerintahan (pemerintahan pusat), tetapi harus didistribusikan pada pemerintahan daerah. Oleh karena itu, dibentuklah daerah-daerah.³⁸

Otonomi yang diselenggarakan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, paling tidak, dipengaruhi oleh faktor-faktor yang mendasarinya, yaitu sebagai berikut:

1. Keragaman Bangsa Indonesia dengan sifat-sifat istimewa pada berbagai golongan, tidak memungkinkan pemerintahan diselenggarakan secara seragam.
2. Wilayah Indonesia yang berpulau-pulau dan luas dengan segala pembawaan masing-masing, memerlukan cara penyelenggaraan yang sesuai dengan keadaan dan sifat-sifat dari berbagai pulau tersebut.

³⁸ Utang Rosidin. *Op. Cit.*, halaman 81.

3. Desa dan berbagai persekutuan hukum merupakan salah satu sendi yang ingin dipertahankan dalam susunan pemerintahan negara.
4. Pancasila dan UUD 1945 menghendaki suatu susunan pemerintahan yang demokratis.
5. Desentralisasi adalah salah satu cara mewujudkan tatanan demokratis tersebut.
6. Efisiensi dan efektivitas merupakan salah satu ukuran keberhasilan organisasi. Republik Indonesia yang luas dan penduduk yang banyak dan beragam memerlukan suatu cara penyelenggaraan pemerintahan negara yang menjamin efisiensi dan efektivitas. Dengan membagi-bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam satuan-satuan yang lebih kecil (desentralisasi), efisiensi dan efektivitas tersebut dapat tercapai.³⁹

Otonomi ditujukan untuk meningkatkan pelayanan publik, ketersediaan fasilitas umum yang memadai dan terjangkau oleh seluruh lapisan masyarakat, peningkatan kesejahteraan hidup bagi seluruh masyarakat di daerah, serta partisipasi masyarakat dalam menciptakan suasana yang demokratis semakin berkembang. Sehingga terjalinnya komunikasi yang seimbang dan berkualitas antara pemerintah daerah, DPRD dan masyarakat daerah, menciptakan suasana yang demokratis semakin berkembang. Sehingga terjalinnya komunikasi yang seimbang dan berkualitas antara pemerintah daerah, DPRD dan masyarakat.

Hubungan kewenangan dalam otonomi antara pemerintah pusat dan daerah, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan

³⁹ *Ibid.*, halaman 83.

pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas apabila: Pertama, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula.

Kedua, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Ketiga, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.⁴⁰

Pengertian otonomi menurut tradisi hukum tatanegara asing itu, maka desa di Indonesia sebagai daerah hukum yang paling tua menjalankan otonomi yang sangat luas, lebih luas dari otonomi daerah-daerah hukum di atasnya yang menyusul dikemudian hari, baik yang dibentuk oleh desa-desa bersama-sama dengan sukarela, maupun yang dipaksakan oleh pihak-pihak yang lebih kuat. Oleh daerah-daerah hukum yang lebih tinggi itu kemudian otonomi desa mendapat pembatasan-pembatasan yang tertentu. Meskipun demikian, desa di seluruh Indonesia masih berwenang menentukan mati-hidupnya sendiri, berwenang menetapkan wilayahnya dengan batas-batasnya sendiri, berwenang menetapkan tata pemerintahannya sendiri.⁴¹

Adapun hak otonomi atau hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga desa sebagai daerah hukum yang diatur dalam hukum adat adalah

⁴⁰ Ni'matul Huda. 2015. *Hukum Pemerintahan Desa*. Malang: Setara Press, halaman 47.

⁴¹ *Ibid.*

kewenangan dan kewajiban tidak hanya yang bersangkutan dengan kepentingan keduniawian, akan tetapi juga yang bersangkutan dengan kepentingan kerohanian. Tidak hanya yang berkenaan dengan kepentingan pemerintahan (kenegaraan), akan tetapi juga yang berkenaan dengan kepentingan penduduk perseorangan. Teranglah bahwa isi otonomi desa menurut hukum adat adalah sangat luas.

Akan tetapi, sejak pemerintah pusat dan pemerintah daerah (*residen*) waktu zaman pemerintahan Belanda dan pemerintahan kabupaten sampai sekarang ini turut campur dalam mengatur dan mengurus rumah tangga desa, maka terjadilah pembatasan-pembatasan dalam otonomi desa dan terjadilah pelanggaran-pelanggaran terhadap hukum adat.

Otonomi daerah harus menjadi inti dari konsep NKRI. Dengan catatan bahwa “otonomi daerah” bukan merupakan cabang dari otonomi daerah, karena yang memberi inspirasi adanya otonomi daerah yang khas bagi NKRI adalah otonomi desa. Otonomi desa harus menjadi pijakan dalam pembagian struktur ketatanegaraan Indonesia mulai dari pusat sampai ke daerah yang kemudian bermuara pada regulasi otonomi desa yang tetap berpedoman pada keaslian “desa” sebagai kesatuan masyarakat hukum.⁴²

Perlindungan konstitusi terhadap otonomi desa, secara implisit juga diatur dalam Pasal 28I UUD 1945, yang menegaskan bahwa “identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.” Pemaknaan otonomi desa dari perspektif sosiologis akan berbeda dari perspektif hukum. Istilah otonomi desa terasa kuat pemaknaan normologisnya dari

⁴² *Ibid.*, halaman 51.

sudut pandang hukum, yang lebih menekankan kepada aturan normatif, dimana desa lebih dipahami sebagai suatu daerah kesatuan hukum dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri. Jika perspektif sosiologis lebih menekankan pada “*struktur*” komunitas atau masyarakat desa, maka sebaiknya perspektif hukum lebih menekankan pada struktur pemerintahan desa.⁴³

D. Pendidikan Menengah Keatas

Pendidikan menengah atas adalah jenjang pendidikan menengah pada pendidikan formal di Indonesia setelah lulus Sekolah Menengah Pertama (atau sederajat). Sekolah menengah atas ditempuh dalam waktu 3 tahun, mulai dari kelas 10 sampai kelas 12.

Pada saat pendaftaran masuk SMA yang menggunakan sistem online, siswa dapat memilih sekolah yang diinginkan dan memilih jurusan yang diminati. Pada akhir tahun ketiga (yakni kelas 12), siswa diwajibkan mengikuti Ujian Nasional (dahulu Ebtanas) yang memengaruhi kelulusan siswa. Lulusan SMA dapat melanjutkan pendidikan ke perguruan tinggi atau langsung bekerja.

Pelajar SMA umumnya berusia 16-18 tahun. SMA tidak termasuk program wajib belajar pemerintah - yakni SD (atau sederajat) 6 tahun dan SMP (atau sederajat) 3 tahun - meskipun sejak tahun 2005 telah mulai diberlakukan program wajib belajar 12 tahun yang mengikut sertakan SMA di beberapa daerah, contohnya di Kota Yogyakarta dan Kabupaten Bantul.

⁴³ *Ibid.*, halaman 52.

SMA diselenggarakan oleh pemerintah maupun swasta. Sejak diberlakukannya otonomi daerah pada tahun 2001, pengelolaan SMA negeri di Indonesia yang sebelumnya berada di bawah Departemen Pendidikan Nasional, kini menjadi tanggung jawab pemerintah provinsi. Sedangkan Departemen Pendidikan Nasional hanya berperan sebagai regulator dalam bidang standar nasional pendidikan. Secara struktural, SMA negeri merupakan unit pelaksana teknis dinas pendidikan provinsi.

Pada masa pemerintahan Hindia Belanda, bagi orang Belanda, Eropa atau elite pribumi yang telah menyelesaikan pendidikan dasarnya di ELS atau HIS, hanya dapat meneruskan pendidikan menengah umumnya di *Hoogere Burgerschool* (dalam ejaan baru kemudian menjadi *Hogereburgerschool*) yang disingkat HBS dengan masa studi lima tahun. Setelah lulus HBS, mereka dapat melanjutkan pendidikannya ke universitas di Belanda. Dengan kata lain HBS pada masa itu serupa dengan penggabungan SMP dan SMA sekarang dalam satu paket. Sekolah menengah tersebut hanya diperuntukkan bagi orang Belanda, Eropa atau elite pribumi. Hingga tahun 1916 hanya terdapat empat HBS milik pemerintah yaitu di Jakarta (1867), Surabaya (1875), Semarang (1 November 1877), dan Bandung (1916).

Sebagai konsekuensi dicanangkannya Politik Etis di mana salah satunya menyangkut bidang pendidikan, maka bagi orang pribumi dibukakan kesempatan mengikuti pendidikan lanjutan, di mana sebelumnya kesempatan tersebut hanya bisa diperoleh kaum elite pribumi, dengan dibukanya *Meer Uitgebreid Lager Onderwijs* - MULO yaitu *pendidikan dasar yang diperluas* dan sekolah menengah

umum di atasnya yaitu *Algemeene Middelbare School (AMS)*. Pada tahun 1919, AMS pertama dibuka pemerintah Hindia Belanda berlokasi di Yogyakarta.^{[2]:24} Hingga saat itu terdapat dua jenis sekolah menengah umum yaitu HBS dan AMS (bagi lulusan MULO), selain sekolah menengah setingkat HBS seperti *Gymnasium* dan *Lyceum*.

Sistem tersebut bertahan hingga tahun 1942 ketika masa pendudukan Jepang dimulai, di mana kemudian jenjang sekolah menengah atas disebut dengan Sekolah Menengah Tinggi (SMT).

Pada tahun 1945 sebagai pada masa Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia dari SMT berubah menjadi Sekolah Menengah Oemoem Atas (SMOA) pada tanggal 13 Maret 1946 di Jakarta yang bertransformasi dari SMT yang menjadi SMOA menempati Gedung PSKD di Jalan Diponegoro di Salemba.

Pada tahun 1950 sebagai pada masa Republik Indonesia Serikat dari SMOA kemudian berubah nama menjadi Sekolah Menengah Atas (SMA) yang dikategorikan menjadi tiga bagian yakni:

- a. SMA A (Bahasa)
- b. SMA B (Ilmu Pasti dan Ilmu Alam)
- c. SMA C (Ilmu Sosial)

Pada tahun 1960-an sistem tersebut diubah, semua SMA membuka beberapa jurusan sekaligus baik bagian A (Bahasa), B (Ilmu Pasti dan Ilmu Alam), maupun C (Ilmu Sosial). Pada tahun 1980-an sistem penjurusan di SMA diubah lagi, menjadi A1 (Fisika), A2 (Biologi), A3 (Sosial). Pada tahun ajaran 1994/1995 hingga 2003/2004 dari SMA berubah menjadi Sekolah Menengah

Umum (SMU). Pada tahun ajaran 2004/2005 dari SMU kembali berubah menjadi Sekolah Menengah Atas (SMA).

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Alasan Pengelolaan Pendidikan Menengah Atas Menjadi Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi

Salah satu hal yang dianggap menjadi masalah dalam pengalihan kewenangan pengelolaan SMA/SMK kepada Pemprov adalah adanya ketidakpastian hukum. Hal tersebut disebabkan oleh aturan yang tidak harmonis terkait pengelolaan pendidikan menengah. Aturan yang dimaksud adalah UU Sisdiknas dan UU Pemda 2014. Persoalan tersebut tidak bisa dianggap sepele karena seperti yang kita ketahui undang-undang merupakan landasan hukum yang menjadi dasar dari pelaksanaan seluruh kebijakan yang akan dibuat oleh pemerintah.⁴⁴

Pemprov diberikan wewenang dalam pengelolaan pendidikan menengah dan pendidikan menengah khusus dalam sub-urusan manajemen. Peralihan kewenangan pengelolaan SMA/SMK kepada pemerintah provinsi tersebut menyangkut P3D. Selain itu, Pemprov juga berwenang dalam penetapan kurikulum muatan lokal pendidikan menengah dan muatan lokal pendidikan khusus. Dalam bagian pendidik dan tenaga kependidikan, Pemprov berwenang dalam pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan lintas daerah kabupaten/kota dalam satu daerah provinsi. Dalam hal perizinan pendidikan, Pemprov berwenang dalam penerbitan izin pendidikan menengah yang

⁴⁴ Yuliandri. 2015. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, halaman 1.

diselenggarakan oleh masyarakat dan penerbitan izin pendidikan khusus yang diselenggarakan oleh masyarakat. Selanjutnya, pemprov juga berwenang melakukan pembinaan bahasa dan sastra yang penuturnya lintas daerah kabupaten/kota dalam satu daerah provinsi.

Dalam lampiran pembagian urusan pemerintah dalam bidang pendidikan, sudah jelas bahwa pengelolaan SMA/SMK sepenuhnya dialihkan kepada pemprov. Bertolakbelakang dengan UU Pemda 2014, Pasal 50 ayat (5) UU Sisdiknas memberikan kewenangan kepada pemerintah kabupaten/kota. Disebutkan bahwa pemerintah kabupaten/kota mengelola pendidikan dasar dan pendidikan menengah, serta satuan pendidikan yang berbasis keunggulan lokal. Dalam pasal tersebut sudah jelas bahwa pemerintah kabupaten/kota yang memikul tanggung jawab dalam hal pengelolaan pendidikan dasar dan pendidikan menengah, sedangkan pemerintah provinsi bertanggungjawab dalam melakukan koordinasi.

Dalam Pasal 50 ayat (4) UU Sisdiknas disebutkan bahwa pemerintah daerah provinsi melakukan koordinasi atas penyelenggaraan pendidikan, pengembangan tenaga kependidikan, dan penyediaan fasilitas penyelenggaraan pendidikan lintas daerah kabupaten/kota untuk tingkat pendidikan dasar dan menengah.

Ketidakselarasan antara UU Sisdiknas dan UU Pemda 2014 menimbulkan ketidakpastian hukum dalam hal penanggungjawab pengelolaan pendidikan menengah. Hal tersebut sangat disayangkan, mengingat Indonesia adalah negara hukum. Berbicara mengenai kepastian hukum maka tak bisa dilepaskan dari

kepastian peraturan perundang-undangan. Salah satu asas dari delapan asas yang dirumuskan Fuller adalah asas bahwa tidak boleh ada peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan.

Salah satu cara yang bisa digunakan sebagai jalan keluar dari disharmoni peraturan perundang-undangan ialah dengan menerapkan asas hukum, yakni *Lex superior derogat legi inferiori*, *lex specialis derogat legi generalis*, atau *lex posterior derogat legi priori*. UU Pemda 2014 lebih baru dibanding UU Sisdiknas yang disahkan pada tahun 2003. UU Pemda 2014 dan UU Sisdiknas sederajat, tetapi mengatur aspek hukum yang berbeda. UU Pemda 2014 mengatur tentang pemerintahan daerah, sedangkan UU Sisdiknas mengatur mengenai pendidikan. Jadi, tidak tepat apabila menggunakan asas *lex posterior derogat legi priori* sebagai jalan keluar. Lagipula, penggunaan asas tersebut biasanya disebutkan secara eksplisit dalam undang-undang baru.

Dalam Pasal 409 UU Pemda 2014 disebutkan bahwa pada saat Undang-Undang tersebut mulai berlaku maka:

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1962 Nomor 10, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2387);
2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844);

3. Pasal 157, Pasal 158 ayat (2) sampai dengan ayat (9), dan Pasal 159 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049); dan
4. Pasal 1 angka 4, Pasal 314 sampai dengan Pasal 412, Pasal 418 sampai dengan Pasal 421 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Dalam Pasal tersebut, UU Sisdiknas tidak disinggung sama sekali. Lalu, dalam Pasal 408 disebutkan bahwa pada saat UU Pemda 2014 mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang belum diganti dan tidak bertentangan dengan ketentuan dalam UU Pemda 2014. Menurut penulis, peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dimaksud adalah peraturan daerah. Jika UU Sisdiknas disebutkan pun, hal tersebut juga keliru, karena kedua undang-undang tersebut berada dalam “lingkungan” yang berbeda, yakni mengatur dua hal yang berbeda.

Apabila menggunakan asas *lex specialis derogat legi generalis*, maka UU Sisdiknas adalah *lex specialis*-nya. Namun, seperti yang telah disebutkan sebelumnya, kedua undang-undang tersebut mengatur dua hal yang berbeda. Jika tidak ada lampiran yang mengatur mengenai pembagian urusan pemerintah kabupaten/kota, Pemprov dan pemerintah pusat dalam hal sub-urusan pendidikan, tidak akan ada perdebatan terkait siapa yang lebih berwenang mengelola pendidikan menengah. Sumber masalahnya adalah lampiran UU Pemda 2014.

Undang-undang merupakan salah satu bagian dari sistem hukum. Jadi, tidak heran jika pada proses pembentukan undang-undang, sistem hukum suatu negara akan sangat berpengaruh.⁴⁵ Menurut A. Hamid S. Attamimi,⁴⁶ dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, asas-asas pembentukan undang-undang yang baik dapat disusun sebagai berikut:

1. Cita hukum Indonesia;
2. Asas negara berdasar hukum;
3. Asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi;
4. Asas-asas lainnya.

Apabila menjadikan UUD NRI 1945 sebagai rujukan, kewenangan pengelolaan pendidikan harusnya berada pada pemerintah kabupaten/kota. Dalam Pasal 18 ayat (5) disebutkan bahwa: Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

⁴⁵ *Ibid.*, halaman 31.

⁴⁶ A. Hamid S. Attamimi. 2016. *Hukum tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)*. Jakarta: Fakultas Hukum UI, halaman 312

Urusan pemerintahan yang dikecualikan tersebut adalah politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Urusan-urusan tersebut, sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Di luar urusan tersebut, termasuk urusan pendidikan, adalah bagian dari urusan pemerintahan daerah dalam kerangka otonomi yang seluas-luasnya.⁴⁷ Hal tersebut berarti pengelolaan pendidikan merupakan kewenangan dari pemerintah daerah, dalam hal ini pemerintah kabupaten/kota. Seperti yang kita ketahui titik berat pelaksanaan otonomi daerah berada di pemerintah kabupaten/kota. Hal tersebut dilatarbelakangi kenyataan bahwa pemerintah kabupaten/kota yang lebih dekat dan berhubungan langsung dengan masyarakat sehingga diharapkan akan lebih mengerti kebutuhan di daerahnya dan dapat memenuhi aspirasi-aspirasi masyarakatnya. Maka dari itu, harus dipahami bahwa kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan pendidikan diamanatkan oleh UUD NRI 1945.

Frasa “menjalankan otonomi seluasluasnya dalam Pasal 18 ayat (5) harus dimaknai sebagai kewenangan pemerintah daerah dalam menjalankan sendiri urusan pemerintahannya dan urusan-urusan tersebut tidak boleh dikurangi. Otonomi seluas-luasnya diamanatkan sebagai keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Lagi pula, menurut Sri Soemantri,⁴⁸ adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonom

⁴⁷ Muchamad Ali Safa'at. 2016. *Konstitusionalitas Pengalihan Kewenangan Pengelolaan Pendidikan Menengah Dari Kabupaten/Kota ke Provinsi*, halaman 11.

⁴⁸ Sri Soemantri M. 2016. *Pengantar Perbandingan antar Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali, halaman 52.

bukanlah hal itu ditetapkan oleh konstitusinya, akan tetapi karena masalah itu, merupakan hakikat dari negara kesatuan.

Keragaman daerah menjadi perhatian utama dalam hubungan wewenang antara pemerintah pusat, pemprov dan perintah kabupaten/kota. Dalam Pasal 18A ayat (1) UUD NRI 1945 disebutkan bahwa: “Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.”

Hubungan kewenangan antara pemerintah dengan pemerintah daerah didasarkan pada sistem residu. Wewenang pemerintah daerah merupakan sisa wewenang yang tidak menjadi urusan pemerintah pusat. Dalam sistem rumah tangga sisa atau residu terlebih dahulu ditentukan kewenangan pemerintah pusat. Kemudian, sisanya menjadi urusan rumah tangga daerah. Sistem residu memungkinkan pemerintah daerah dengan cepat mengambil keputusan atau tindakan yang dianggap perlu, tanpa menunggu perintah dari pusat.⁴⁹

Dalam Pasal 5 UU No. 12 tahun 2011 disebutkan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, salah satunya adalah asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan. Yang dimaksud dengan asas tersebut adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memerhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam penjelasan umum, disebutkan

⁴⁹ Ni'matul Huda I. *Op.Cit.*, halaman 90.

bahwa yang dimaksud dengan hierarki adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Adapun jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 6 UU No. 12 tahun 2011 mewajibkan setiap materi undang-undang harus mencerminkan beberapa asas diantaranya adalah asas kenusantaraan dan asas bhineka tunggal ika. Asas kenusantaraan yang dimaksud adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memerhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945. Kemudian, dalam penjelasan undang-undang tersebut, yang dimaksud dengan asas bhinneka tunggal ika adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memerhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Dalam UU

Pemda 2014 mengabaikan hal tersebut, yang mana UUD NRI 1945 tidak dipatuhi dan keragaman daerah diabaikan dengan memberikan pengelolaan pendidikan menengah kepada pemprov yang membawahi banyak kabupaten/kota dengan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya yang dimiliki.

Dalam UU Pemda 2014 kriteria pembagian urusan pemerintahan konkuren tersebut didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Berdasarkan prinsip tersebut, dalam Pasal 13 ayat (3), kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi ialah

1. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota;
2. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota;
3. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau
4. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi.

Selanjutnya dalam Pasal 13 ayat (4) UU Pemda 2014, kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota ialah

1. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
2. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota;
3. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau
4. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Berdasarkan kriteria dalam Pasal 13 ayat (3) dan ayat (4) UU Pemda 2014 tersebut, maka pengelolaan pendidikan menengah adalah urusan kabupaten/kota. Menurut Muchamad Ali Safa'at dalam tulisannya "Konstitusionalitas Pengalihan Kewenangan Pengelolaan Pendidikan Menengah dari Kabupaten/Kota ke Provinsi" ketentuan tersebut disebabkan oleh beberapa hal:

1. Lokasi sekolah menengah ada di kabupaten/kota.
2. Peserta didik pendidikan menengah secara umum adalah penduduk suatu kabupaten/kota.
3. Penerima manfaat pengelolaan pendidikan menengah adalah masyarakat kabupaten/kota setempat.
4. Penyelenggaraan pendidikan menengah lebih efisien oleh kabupaten/kota dilihat dari sisi jangkauan wilayah dan besaran organisasi yang diperlukan.⁵⁰
5. Tenaga pendidik dan tenaga kependidikan pada umumnya adalah penduduk daerah kabupaten/kota. Akan lebih mudah untuk pemerintah kabupaten/kota untuk mengatur penempatan mereka.
6. Pengawasan akan lebih mudah, jika dikelola oleh pemerintah kabupaten/kota karena rentang kendali yang dekat.
7. Pemerintah kabupaten/kota akan lebih mudah mengatur penganggaran untuk pengelolaan pendidikan menengah.
8. Pemerintah kabupaten/kota yang lebih tahu prioritas terkait pendidikan menengah di daerahnya

⁵⁰ Muchamad Ali Safa'at. *Op.Cit.*, halaman 13.

Selain itu, Masyarakat akan lebih aktif mengawasi dan melakukan pengaduan apabila ada yang keliru pengelolaan SMA/SMK. Komunikasi kepala daerah kabupaten/kota juga akan lebih mudah dengan para pihak terkait, dalam hal pengelolaan SMA/SMK. Dari ketentuan Pasal 13 UU Pemda 2014 tersebut dapat diketahui bahwa kewenangan provinsi sebagai daerah otonom mencakup kewenangan lintas kabupaten/kota. Kewenangan provinsi sebagai daerah otonom juga termasuk di dalamnya kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh daerah kabupaten/kota.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah seluas-luasnya, pemerintah pusat masih memiliki wewenang seperti yang tercantum dalam Pasal 16 UU Pemda 2014, yakni:

1. menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan; dan
2. melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

Untuk urusan pendidikan, pemerintah pusat masih memiliki peranan yang cukup besar, antara lain meliputi perumusan atau pembuatan kebijakan nasional, mengenai kurikulum nasional, persyaratan-persyaratan pokok tentang jenjang pendidikan, persyaratan pembukaan program baru, persyaratan tentang pendidik dan tenaga kependidikan lainnya di setiap jenjang pendidikan, dan kegiatan-kegiatan strategis lainnya.⁵¹

⁵¹ Engkoswara & Aan Komariah. 2015. *Administrasi Pendidikan*. Bandung: Alfabeta, halaman 292.

Dalam Pasal 50 ayat (2) UU sisdiknas disebutkan bahwa pemerintah menentukan kebijakan nasional dan standar nasional pendidikan untuk menjamin mutu pendidikan nasional. Standar nasional pendidikan tersebut digunakan sebagai acuan pengembangan kurikulum, tenaga kependidikan, sarana dan prasarana, pengelolaan, dan pembiayaan. Pemerintah melalui Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah, menyelenggarakan fungsi:

1. perumusan kebijakan di bidang kurikulum, peserta didik, sarana dan prasarana, pendanaan, dan tata kelola pendidikan dasar dan menengah;
2. pelaksanaan kebijakan di bidang peningkatan kualitas pendidikan karakter peserta didik, fasilitasi sumber daya, pemberian izin dan kerja sama penyelenggaraan satuan pendidikan yang diselenggarakan perwakilan negara asing atau lembaga asing, penyelenggaraan pendidikan di daerah khusus dan daerah tertinggal (pendidikan layanan khusus), dan penjaminan mutu pendidikan dasar dan menengah;
3. fasilitasi pembangunan *teaching factory* dan *technopark* di lingkungan Sekolah Menengah Kejuruan;
4. penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidang pendidikan dasar dan menengah;
5. pemberian bimbingan teknis dan supervisi di bidang pendidikan dasar dan menengah;
6. pelaksanaan evaluasi dan pelaporan di bidang pendidikan dasar dan menengah;

7. pelaksanaan administrasi Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah; dan
8. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Menteri.

Pemprov sebelum diberikan kewenangan dalam mengelola pendidikan menengah juga memiliki peran yang cukup berarti. Dalam Pasal 50 ayat (4) UU Sisdiknas, pemprov diberikan kewenangan dalam melakukan koordinasi atas penyelenggaraan pendidikan, pengembangan tenaga kependidikan, dan penyediaan fasilitas penyelenggaraan pendidikan lintas daerah Kabupaten/Kota untuk tingkat pendidikan dasar dan menengah.

Dengan diaturnya pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, pemprov, dan pemerintah kabupaten/kota. Maka, tidak perlu ada persoalan mengenai apakah otonomi akan diberikan di tingkat provinsi atau kabupaten/kota. Seperti yang kita ketahui, provinsi ataupun kabupaten/kota merupakan daerah otonom⁵² yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem NKRI. Menurut Jimly Asshiddiqie,⁵³ jika sasaran otonomi di daerah kabupaten/kota belum dapat dilaksanakan atau belum dapat dicapai, maka koordinasi dan sasaran otonominya, sementara waktu dipusatkan di provinsi. Pemerintah provinsi bertanggungjawab untuk mengoordinasikan dan mempersiapkan segala sesuatunya sampai daerah kabupaten/kota yang bersangkutan siap melaksanakan otonomi yang diharapkan.

⁵² Jimly Asshiddiqie. 2011. *Konstitusi & konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 237.

⁵³ *Ibid.*

UU Sisdiknas telah membagi kewenangan penyelenggaraan pendidikan antara pemerintah pusat, pemprov dan pemerintah kabupaten/kota sedemikian rupa. Ketentuan dalam undang-undang tersebut jauh lebih relevan, dengan memberikan kewenangan kepada pemerintah kabupaten/kota dalam mengelola pendidikan dasar dan menengah. Hal tersebut sesuai dengan semangat otonomi seluasluasnya yang diberikan kepada daerah.

Menurut hasil wawancara, alasan pengelolaan pendidikan menengah atas menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi adalah berdasarkan kajian pelaksanaan Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang otonomi daerah, kesimpulannya penyelenggaraan pendidikan SMA, SMK, SMP atau pendidikan khusus kurang efektif di pemerintah. Sehingga diberikan kewenangan kepada pemerintah daerah provinsi dengan dasar hukum Undang Undang 23 Tahun 2014.⁵⁴ Dan pengelolaan pendidikan menengah atas di Sumatera Utara sampai sejauh ini berjalan dengan baik sesuai dengan partisipasi masing masing pemerintahannya artinya untuk pendanaan yang sudah dikucurkan melalui pusat seperti dana bos, begitu pun partisipasi masyarakat sumut dan pemerintah daerah sumut.⁵⁵

Adapun mengenai campur tangan pihak lain yang ikut serta dalam pengelolaan pendidikan menengah atas di Sumatera Utara terdapat dalam Undang-Undang No 20 Tahun 2003 yang menyatakan tanggung jawab pendidikan

⁵⁴ Hasil wawancara dengan Drs. Saut Aritonang, S.H., M.H., M Hum., Selaku Kepala Bidang Pembinaan Sma Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara, tanggal 20 Maret 2020 di Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara.

⁵⁵ Hasil wawancara dengan Drs. Saut Aritonang, S.H., M.H., M Hum., Selaku Kepala Bidang Pembinaan Sma Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara, tanggal 20 Maret 2020 di Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara.

pendanaan pendidikan itu tanggung jawab bersama pusat, pemerintah daerah dan masyarakat. Masyarakat ini termasuk orang tua wali, pemerhati pendidikan, dewan pendidikan, pengusaha, dan semua masyarakat Sumatera Utara.⁵⁶

B. Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Dalam Pengelolaan Pendidikan Menengah Atas Di Sumatera Utara

Pengalihan kewenangan pengelolaan SMA/SMK berimplikasi pada manajemen pendidikan menengah yang meliputi personel, pembiayaan, sarana dan prasarana, serta dokumen yang beralih kepada pemprov. Sub-urusan pendidikan dibagi sedemikian rupa, sehingga mengakibatkan pemerintah kabupaten/kota kehilangan sebagian kewenangannya. Pemerintah kabupaten/kota sejak tahun 2001, diberikan kewenangan untuk mengelola PAUD, pendidikan dasar dan pendidikan menengah. Kewenangan tersebut dalam rangka otonomi seluas-luasnya yang diamanatkan oleh UUD NRI 1945. Adapun perincian pembagian urusan pemerintahan bidang pendidikan yang merupakan substansi urusan pemerintahan bidang pendidikan yang tercantum dalam UU Pemda 2014 adalah sebagai berikut:

1. Sub urusan manajemen pendidikan:
 - a. penetapan standar nasional pendidikan dan pengelolaan pendidikan tinggi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat;
 - b. pengelolaan pendidikan menengah dan pendidikan khusus menjadi kewenangan Daerah Provinsi; dan

⁵⁶ Hasil wawancara dengan Drs. Saut Aritonang, S.H., M.H., M Hum., Selaku Kepala Bidang Pembinaan Sma Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara, tanggal 20 Maret 2020 di Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara.

- c. pengelolaan pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan nonformal menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.
2. Sub urusan kurikulum:
 - a. Penetapan kurikulum nasional pendidikan menengah, pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan nonformal menjadi kewenangan Pemerintah Pusat;
 - b. Penetapan kurikulum muatan lokal pendidikan menengah dan muatan lokal pendidikan khusus menjadi kewenangan Daerah provinsi; dan
 - c. Penetapan kurikulum muatan lokal pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan nonformal menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.
 3. Sub urusan perizinan pendidikan:
 - a. penerbitan izin perguruan tinggi swasta yang diselenggarakan masyarakat dan penerbitan izin penyelenggaraan satuan pendidikan asing menjadi kewenangan Pemerintah Pusat;
 - b. penerbitan izin pendidikan menengah yang diselenggarakan masyarakat dan penerbitan izin pendidikan khusus yang diselenggarakan oleh masyarakat menjadi kewenangan Daerah provinsi; dan
 - c. penerbitan izin pendidikan dasar yang diselenggarakan masyarakat dan penerbitan izin pendidikan anak usia dini dan pendidikan nonformal yang diselenggarakan oleh masyarakat menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.

4. Sub urusan bahasa dan sastra:

- a. pembinaan bahasa dan sastra Indonesia menjadi kewenangan Pemerintah Pusat;
- b. pembinaan bahasa dan sastra yang penuturnya lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi menjadi kewenangan Daerah provinsi; dan
- c. pembinaan bahasa dan sastra yang penuturnya dalam Daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.

Dari rincian tersebut, bisa diketahui bahwa pemerintah kabupaten/kota kehilangan kewenangan dalam pengelolaan SMA/SMK. Penetapan kurikulum lokal dan penerbitan izin pendidikan menengah yang diselenggarakan masyarakat juga ditentukan sebagai kewenangan pemprov. Selain itu, penerbitan izin pendidikan khusus yang diselenggarakan oleh masyarakat menjadi kewenangan daerah provinsi.

Dalam UU Pemda 2014 juga disebutkan bahwa:

Seharusnya seluruh fungsi dan unsur manajemen sub urusan manajemen pendidikan tersebut melekat pada pengelolaan masing-masing jenjang pendidikan yang sudah dibagi menjadi kewenangan tingkatan atau susunan pemerintahan. Namun, karena dalam matriks pembagian urusan pemerintahan bidang pendidikan telah ditetapkan bahwa pendidik dan tenaga kependidikan secara nasional seluruh jenjang pendidikan dan akreditasi seluruh jenjang pendidikan ditetapkan menjadi kewenangan pemerintah pusat, maka pendidik dan tenaga kependidikan secara

nasional dan akreditasi seluruh jenjang pendidikan tidak lagi menjadi kewenangan daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota.

Pengalihan pendidikan menengah kepada pemerintah provinsi, menimbulkan tanda tanya besar. Jika tujuan pengalihan tersebut agar pemerintah kabupaten/kota lebih fokus membenahi pendidikan dasar, PAUD, dan Dikmas, maka alasan tersebut sulit dipahami. Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik (selanjutnya disingkat BPS), persentase buta huruf dari yang pada tahun 1961 sebesar 57,1 persen menjadi 4,4 persen pada tahun 2014. Dalam kurun waktu tersebut juga terjadi penurunan kesenjangan buta huruf dilihat dari sisi gender, dimana selisih persentase penduduk buta huruf perempuan dan laki-laki semakin mengecil. Penurunan buta huruf ini juga terjadi baik di daerah perkotaan maupun pedesaan. Dilihat menurut kelompok umur, penurunan buta huruf yang sangat nyata terjadi pada kelompok umur muda (10–24 tahun), dimana pada tahun 2014 persentasenya relatif sangat kecil (di bawah satu persen).⁵⁷ Dari data tersebut, bisa diketahui bahwa pemerintah selalu berusaha meningkatkan pembangunan pendidikan. Tidak bisa diingkari bahwa pemerintah kabupaten/kota yang memegang kendali dari tahun 2001 memiliki peran dalam peningkatan tersebut.

Salah satu yang diatur dalam Lampiran UU Pemda 2014 adalah penetapan kurikulum muatan lokal pendidikan menengah yang menjadi kewenangan pemprov. Hal tersebut berarti pemerintah kabupaten/kota tidak memiliki kewenangan untuk menetapkan kurikulum muatan lokal. Padahal seperti yang kita ketahui Negara Indonesia memiliki wilayah yang sangat luas dengan beribu-ribu

⁵⁷ Badan Pusat Statistik. 2015. *Statistik 70 Tahun Indonesia Merdeka*. Jakarta: Badan Pusat Statistik, halaman 43.

pulau, aneka ragam suku dan budaya. Setiap suku ataupun daerah memiliki aneka ragam kebudayaan seperti adat istiadat, tatakrama pergaulan, bahasa dan tulisan, legenda, agama dan kepercayaan, serta nilai-nilai sosial. Kenyataan tersebut harusnya dijadikan sebagai alasan kuat agar kewenangan penetapan kurikulum muatan lokal berada di tangan pemerintah kabupaten/kota bukan pemerintah provinsi.

Otonomi daerah yang di dalamnya termasuk desentralisasi pendidikan harusnya didukung dan diperkuat. Brian C. Smith, mengemukakan bahwa desentralisasi memiliki peran penting di dalam proses demokratisasi. Smith, seperti yang dikutip dalam Ni'matul Huda, membuat sembilan hipotesis yang berkaitan dengan konsekuensi politik desentralisasi.

Pertama, semakin terdesentralisasi sebuah sistem pemerintahan semakin berpeluang bagi adanya distribusi kekuasaan. *Kedua*, semakin terdesentralisasi sebuah sistem pemerintahan, secara politik masyarakatnya akan semakin terdidik. *Ketiga*, semakin terdesentralisasi sebuah sistem pemerintahan, sistem itu semakin stabil. *Keempat*, semakin besar desentralisasi yang diberikan, pemerintah itu akan semakin dekat dengan warga negaranya. *Kelima*, desentralisasi sebagai ajang latihan bagi kepemimpinan politik yang dapat memobilisasi pelbagai kegiatan politik dan artikulasi kepentingan. *Keenam*, semakin besar desentralisasi, semakin tinggi partisipasi masyarakat. *Ketujuh*, semakin tinggi tingkat desentralisasi, semakin besar potensi konflik yang akan muncul. Konflik itu bisa terjadi di antara pusat dan daerah maupun daerah itu sendiri. *Kedelapan*, semakin besar desentralisasi, semakin kurang dukungan terhadap eksistensi persaingan bebas

(*laissez-faire*) dan perlindungan terhadap hak-hak kepemilikan pribadi dan kepentingan-kepentingan kelompok. *Kesembilan*, semakin besar desentralisasi, semakin besar tingkat akuntabilitas dari pejabat di daerah.

Beberapa keuntungan atau manfaat dari kebijakan desentralisasi antara lain, efisiensi, partisipasi, dan demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pakar-pakar seperti Rondinelli, Roy Bahl, Cheeme dan Sabir, dan lain-lain dalam pelbagai studi yang dilakukan, menyimpulkan bahwa melalui desentralisasi, ada manfaat yang dapat diperoleh terkait tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan, yakni sebagai berikut

1. Efisiensi dan efektivitas dan pelaksanaan tugas pemerintahan.

- a. Efisiensi

Pemerintah bisa melakukan pendelegasian kewenangan dan tugastugas pemerintahan dan pembangunan. Melalui desentralisasi, pemerintah tidak mesti selalu terlibat langsung sebagaimana di dalam tugas-tugas yang terlalu sentralistis. Hal tersebut tentu berpengaruh dalam penghematan pembiayaan.

- b. Efektivitas

Melalui desentralisasi, aparat-aparat di daerah akan lebih cepat mengetahui situasi dan masalah serta mencari solusi.

2. Memungkinkan melakukan inovasi

Secara tidak langsung, desentralisasi akan mendorong pemerintah daerah untuk menggali potensi-potensi baru yang dapat mendukung pelaksanaan urusan pemerintahan.

3. Meningkatkan motivasi moral, komitmen dan produktivitas.

Aparat pemerintah daerah akan meningkatkan kesadaran moral untuk memelihara kepercayaan yang telah diberikan.⁵⁸

Fiske menyatakan bahwa tujuan desentralisasi pendidikan adalah peningkatan pendidikan, efisiensi administratif, efisiensi keuangan, tujuan-tujuan politik, efek ekuitas (*educational improvement, administrative efficiency, financial efficiency, political goals, effect on equity*).⁵⁹

Dari teori-teori yang dikemukakan beberapa pakar di atas, kita tentu sepakat bahwa akan lebih baik apabila pengelolaan pendidikan menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota. Dari segi efisiensi, efektivitas dan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan, pemerintah kabupaten/kota dengan rentang kendali yang dekat memiliki peluang yang besar untuk mencapainya. Untuk mencapai manfaat dan tujuan dari desentralisasi pendidikan, maka dibutuhkan komitmen dari semua pihak, baik pemerintah pusat, pemprov, maupun pemerintah kabupaten/kota. Dalam hal pembiayaan, pemerintah kabupaten/kota menganggarkan dana untuk penyelenggaraan pendidikan. Kewenangan tersebut, tentu meringankan pemerintah pusat. Berikut adalah diagram total belanja pemerintah pusat, pemprov, dan pemerintah kabupaten/kota dalam pembiayaan pendidikan.

Kapasitas yang dimiliki pemerintah daerah merupakan kunci penentu dalam mengelola sistem pendidikan secara efektif. Kesempatan untuk mengecap

⁵⁸ Bambang Yudoyono. 2014. *Otonomi Daerah: Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemdadan Anggota DPRD*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, halaman 21-23.

⁵⁹ Engkoswara & Aan Komariah. 2016. *Administrasi Pendidikan*. Bandung: Alfabeta, halaman 293.

pendidikan bervariasi antardaerah di Indonesia. Tingkat kemiskinan, faktor geografis dan sosial-ekonomi lainnya ialah sebagian alasan di belakang keragaman tersebut. Daerah yang memiliki perencanaan dan penganggaran yang baik serta tingkat persepsi korupsi yang lebih rendah mencapai hasil pendidikan yang lebih baik.

Kelemahan-kelemahan pemerintah daerah harus diatasi untuk meningkatkan kualitas pendidikan. Maka dari itu, harus dipahami bahwa meningkatkan mutu pendidikan, tidak saja menata sekolah ataupun hanya memperbaiki ataupun mengubah kurikulum. Harus ada kerjasama dari berbagai pihak untuk mencapai kualitas terbaik pendidikan. Kualitas terbaik dari pendidikan bisa dicapai jika komponen-komponen dalam proses pendidikan, yang terdiri dari kurikulum, tenaga pendidik, tenaga kependidikan, peserta didik, anggaran pendidikan, serta sarana dan prasarana, dikelola dengan baik.⁶⁰ Terkait efektivitas, pemerintah kabupaten/kota yang rentang kendalinya dekat dengan pihak terkait pengelolaan SMA/SMK, akan lebih paham mengenai kebutuhan ataupun permasalahan beserta solusinya yang berhubungan dengan pengelolaan SMA/SMK. Selain itu, partisipasi masyarakat tidak boleh dianggap kecil. Masyarakat harus dilibatkan dalam kebijakan pemerintah. Mereka akan lebih mudah memberikan masukan kepada pemerintah kabupaten/kota apabila ada sesuatu yang dianggap keliru dalam pengelolaan SMA/SMK. Hal tersebut memudahkan pihak yang berwenang untuk menindaklanjutinya.

⁶⁰ Gunawan Widi Prastyo. "Manajemen Kurikulum Berbasis Informatika di Sekolah Menengah Kejuruan". *dalam Jurnal Manajemen Pendidikan Vol. 23, No. 6*, Malang.

Pemerintah kabupaten/kota diharapkan mampu melakukan inovasi-inovasi dan menggali potensi-potensi yang ada di daerahnya terkait penyelenggaraan urusan pemerintah. Terkait pengelolaan SMA/SMK, jika kewenangan ada di bawah kendali pemerintah kabupaten/kota, maka mereka bisa memberikan ruang terhadap kearifan lokal dan budaya yang ada di daerahnya dalam kurikulum muatan lokal. Sayangnya, pemerintah kabupaten/kota tidak memiliki kewenangan tersebut.

Melalui desentralisasi, pemerintah kabupaten/kota diharapkan bisa meningkatkan komitmen dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan. Tak hanya mempertanggungjawabkan ke pemerintah pusat, tetapi lebih dari itu, pemerintah kabupaten/kota bertanggungjawab kepada masyarakat. Kesadaran moral untuk memelihara kepercayaan yang diberikan masyarakat, akan mendorong mereka untuk selalu berupaya meningkatkan pelayanannya. Sejauh ini, kita bisa melihat komitmen dari pemerintah kabupaten/kota dalam mengelola pendidikan agar lebih baik lagi, misalnya dengan menggratiskan pendidikan dasar dan menengah.

Walaupun pemerintah pusat hanya mencanangkan wajib belajar selama sembilan tahun, tetapi sebagian daerah telah merintis wajib belajar selama dua belas tahun.

Dalam Pasal 9 ayat (1) disebutkan bahwa Pemerintah Daerah menjamin terlaksananya pelaksanaan program rintisan wajib belajar duabelas tahun di satuan pendidikan yang diselenggarakan pemerintah daerah tanpa memungut biaya. Selain itu, Pemerintah Daerah juga memberikan bantuan biaya penyelenggaraan

dan/atau pengelolaan pendidikan kepada siswa yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah yang menempuh pendidikan pada satuan pendidikan dasar dan pendidikan menengah yang diselenggarakan pemerintah atau masyarakat/yayasan dalam wilayah daerah.

Pemerintah harusnya berada di barisan pemerintah kabupaten/kota untuk merintis program wajib belajar duabelas tahun, bukan malah mencabut kewenangan pengelolaan SMA/SMK. Jika ada daerah yang belum bisa menyelenggarakan pendidikan gratis dan belum bisa merintis program wajib belajar duabelas tahun maka disitulah tugas pemerintah pusat untuk mendorong daerah tersebut. Kekurangan pemerintah kabupaten/kota harus ditutupi dengan kemampuan yang dimiliki pemerintah pusat, bukan malah dicabut kewenangannya.

Berbicara mengenai sistem pendidikan bukan berbicara mengenai sistem jangka pendek melainkan perencanaan jangka panjang. Tidak pula berbicara tentang pemerintah kabupaten/kota saja, tetapi pemprov dan pemerintah pusat harus turut serta dan bahu-membahu membenahi pendidikan di Indonesia. Kewenangan pemerintah kabupaten/kota barulah berumur limabelas tahun dalam mengelola pendidikan baik pendidikan dasar maupun pendidikan menengah. Masih ada kekurangan, sudah tentu, tetapi data yang ada menunjukkan peningkatan dari segi kuantitas dan kualitas mengalami tren positif.

Perubahan UU Nomor 32 tahun 2004 menjadi UU nomor 23 tahun 2014 merupakan reformasi sistem pendidikan di Indonesia. Selama orde baru, sistem pendidikan di Indonesia adalah sistem sentralisasi, dengan perubahan UU ini

maka pendidikan kini berada pada sistem desentralisasi. Sistem desentralisasi atau otonomi pendidikan adalah suatu sistem yang “memberikan kesempatan lebih luas kepada otoritas daerah untuk melakukan inovasi dan memanfaatkan keunggulan lokal dalam penyelenggaraan pendidikan”. Pemberian otoritas lebih besar kepada pemerintah daerah, memberikan semangat kompetisi di antara para pemegang otoritas pendidikan antara daerah untuk menunjukkan keberhasilan mereka di bidang pendidikan.

Beberapa dampak positif pemberlakuan otonomi daerah bidang pendidikan antara lain adalah:⁶¹

1. Kemandirian daerah

Pemberian otoritas kepada daerah untuk mengelola urusan pendidikan, menuntut pemerintah daerah untuk mengelola penyelenggaraan pendidikan mereka secara mandiri, dan mengurangi ketergantungan pada pemerintah pusat. Kemandirian ini diwujudkan antara lain dengan anggaran pendidikan yang dikelola oleh pemerintah daerah. Di samping itu, pemerintah daerah juga diberi keleluasaan untuk memanfaatkan berbagai sumberdaya pendidikan. Sekolah dan guru yang semula menjadi bagian dari pengelolaan Departemen Pendidikan Nasional diserahkan pengelolaannya kepada pemerintah daerah. Hal ini memberikan kesempatan sekaligus juga tantangan kepada pemerintah daerah untuk benar-benar mampu mengelola penyelenggaraan pendidikan.

⁶¹ Hasil wawancara dengan Drs. Saut Aritonang, S.H., M.H., M Hum., Selaku Kepala Bidang Pembinaan Sma Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara, tanggal 20 Maret 2020 di Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara.

2. Pemanfaatan potensi lokal secara maksimal

Setiap daerah memiliki potensi masing-masing dalam hal pendidikan. Berbagai potensi tersebut tidak diperhatikan ketika pengelolaan pendidikan dilangsungkan secara sentralistik, karena terjadi penyeragaman dalam berbagai kebijakan, pengelolaan dan kegiatan pendidikan. Pemberian otoritas pendidikan yang lebih besar kepada daerah memberikan peluang bagi setiap daerah untuk mampu memanfaatkan dan mengembangkan potensi pendidikan yang dimiliki. Potensi dimaksud meliputi potensi lembaga, potensi sumberdaya manusia dan potensi kearifan lokal.

3. Lebih peka terhadap kebutuhan lokal

Pemberian otoritas yang besar kepada pemerintah daerah untuk mengelola pendidikan telah mendekatkan pengambil kebijakan pendidikan dengan pelaksana pendidikan, yaitu sekolah dan para guru, dan konsumen pendidikan, yaitu masyarakat. Meskipun pendidikan nasional memiliki tujuan yang sama dan karenanya materi pendidikan pun banyak memiliki kesamaan, namun tidak dapat dipungkiri bahwa setiap daerah memiliki beberapa perbedaan dalam hal kebutuhan pendidikan. Kekhasan daerah akan kebutuhan tersebut antara lain disebabkan oleh kondisi geografis, pengaruh praktek pendidikan di masa lalu, input pendidikan yang tidak merata dan warisan budaya setempat.

Otoritas pendidikan yang sensitif akan berbagai persoalan pendidikan akan mampu mengidentifikasi kebutuhan-kebutuhan pendidikan yang secara spesifik dimiliki oleh daerah maupun oleh lembaga-lembaga pendidikan. Kebutuhan-

kebutuhan tersebut meliputi kebutuhan sarana-prasarana, pengembangan SDM, materi pendidikan, dan layanan khusus. Kemampuan otoritas pendidikan daerah dalam memperhatikan kebutuhan pendidikan daerahnya pada gilirannya akan mampu meningkatkan akses, partisipasi dan kualitas pendidikan.

Di samping berbagai manfaat dari diberlakukannya sistem desentralisasi pendidikan sebagaimana tersebut di atas, tidak dapat dipungkiri munculnya persoalan-persoalan baru yang perlu mendapat perhatian serius.

Berikut adalah beberapa persoalan yang perlu mendapat perhatian bersama:

1. Lokalisasi SDM

Kewenangan pemerintah daerah untuk mengelola SDM pendidikan seringkali memunculkan sentimen kedaerahan yang berpotensi menimbulkan konflik di kemudian hari. Kewenangan yang besar kepada daerah untuk mengelola sumber daya manusia di bidang pendidikan di daerahnya menyebabkan mengecilnya peluang perpindahan tenaga pendidik dan tenaga kependidikan dari satu daerah ke daerah lain, sehingga proses pembauran antar etnis dari berbagai daerah di Indonesia mengalami hambatan. Hal ini mungkin tidak begitu nampak di kota-kota besar yang multi-etnis, namun akan terasa dampaknya di berbagai daerah yang relatif homogen secara etnis.

Memang lokalisasi ini membuka kesempatan lebih besar kepada para putra daerah untuk terlibat secara langsung dalam penyelenggaraan pendidikan, namun ada dua hal penting yang perlu diperhatikan ketika terjadi lokalisasi SDM secara besar-besaran. *Pertama*, kesempatan siswa dan guru

untuk berinteraksi dengan orang dari daerah atau etnis yang berbeda menjadi sangat sedikit. Kehadiran guru-guru dari daerah atau etnis yang berbeda di sekolah akan mendidik siswa untuk mengenal berbagai etnis yang ada di tanah air, sehingga mereka sadar bahwa etnis mereka bukanlah satu-satunya etnis yang ada di tanah air. *Kedua*, lokalisasi SDM seringkali berakibat pada kekurangan tenaga pendidik untuk materi tertentu karena tingginya kebutuhan sekolah-sekolah di satu daerah terhadap tenaga pendidik tersebut. Sementara sumberdaya manusia yang dimiliki sangat tidak memadai. Akibatnya, banyak daerah memaksa tenaga pendidik yang ada untuk mengajarkan materi pelajaran di luar bidang keahliannya guna memenuhi tuntutan atas ketersediaan guru di bidang-bidang tertentu tersebut. Persoalan penting dalam hal SDM yang menyebabkan pendidikan di Era Otonomi Daerah tidak berjalan dengan baik, yaitu guru yang kurang profesional dan pejabat yang tidak kompeten.

Tidak semua daerah memiliki sumberdaya manusia yang memiliki kesiapan yang sama untuk mengelola pendidikan secara baik. Ada daerah yang merespon kewenangan yang besar ini dengan berbagai program yang bertujuan untuk memajukan pendidikan di daerahnya, baik dalam bentuk peningkatan kesejahteraan guru, penyediaan sarana dan prasarana inti dan penunjang yang memadai, pembentukan unit-unit penunjang penyelenggaraan pendidikan, dan sebagainya. Namun demikian, tidak sedikit pula daerah yang melihat pemberian kewenangan ini sebagai peluang untuk berbuat yang menguntungkan bagi pribadi atau kelompoknya.

Dari sinilah muncul kemungkinan terjadinya penyalahgunaan anggaran pendidikan, keberpihakan pada pihak-pihak tertentu yang tidak berorientasi pada kualitas, penerimaan tenaga pendidik dan tenaga kependidikan yang kurang selektif, dan pembuatan program-program yang tidak secara substansial menyentuh kebutuhan pendidikan. Meskipun kecurigaan ini perlu dibuktikan secara fakta dan hukum, namun fenomena yang sering ditutup-tutupi ini seolah telah menjadi rahasia umum di berbagai daerah.

Di atas nampak ketidaksiapan daerah dalam hal pengelolaan pendidikan, terutama kemampuan sumberdaya manusia daerah mengelola penyelenggaraan pendidikan yang akuntabel. Di samping itu, ketidaksiapan juga dapat dilihat dari ketersediaan fasilitas pendidikan di daerah-daerah. Daerah-daerah baru yang merupakan pemekaran dari provinsi atau kabupaten yang sudah lebih dulu ada seringkali masih belum memiliki perangkat, fasilitas dan sarana pendidikan yang memadai.

Efek lebih lanjut dari ketidak siapan daerah dalam pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan adalah adanya kesenjangan prestasi belajar siswa dari berbagai daerah. Sudah dapat dipastikan bahwa daerah atau kota yang memiliki pendapatan daerah yang lebih besar, fasilitas, sarana dan parasarana pendidikan yang lebih lengkap, serta sumber daya manusia yang lebih baik mampu menyelenggarakan pendidikan yang lebih berkualitas serta hasil pendidikan yang lebih kompeten. Sementara sebaliknya daerah-daerah yang memiliki sumber anggaran yang lebih kecil, fasiltas dan sarana yang

belum lengkap serta sumberdaya manusia yang belum maksimal, tentu akan sulit mengejar ketertinggalan. Daerah-daerah pada kelompok kedua inilah yang dapat dikatakan kurang siap untuk menyelenggarakan pendidikan secara desentralistik.

2. Berorientasi Nilai dan kelulusan

Pemerintah pusat berupaya meminimalisir kesenjangan kualitas pendidikan antar daerah dengan penerapan standar nasional pendidikan dan penyelenggaraan ujian nasional. Standar nasional mengamanatkan adanya delapan standar yang harus ditetapkan oleh pemerintah guna menghindari kesenjangan kualitas pendidikan, yaitu standar isi, standar proses, standar kompetensi lulusan, standar pendidik dan tenaga kependidikan, standar sarana dan prasarana, standar pengelolaan, standar pembiayaan, dan standar penilaian pendidikan.

Di samping penetapan dan pemberlakuan berbagai standar pendidikan di atas, ujian nasional merupakan salah satu perangkat yang diharapkan mampu mengurangi kesenjangan kualitas pendidikan. Dengan naskah ujian yang dibuat oleh pemerintah pusat, seluruh siswa yang akan menyelesaikan pendidikan pada jenjang pendidikan dasar dan menengah harus mengikuti ujian akhir, dan harus mencapai standar nilai minimum yang ditetapkan untuk dianggap lulus. Diharapkan pemberlakuan ujian nasional ini dapat memacu para pengemban otoritas pendidikan daerah untuk mampu meningkatkan kualitas pendidikan di daerahnya masing-masing sehingga tidak tertinggal

dari daerah lain. Ukurannya adalah pemenuhan nilai standar minimum yang ditetapkan. Di sinilah persoalan besar mulai mengintai.

Bagi sebagian pemerintah daerah, amanat standar nasional pendidikan dan ujian nasional ini merupakan tuntutan untuk meningkatkan kualitas pendidikan di wilayahnya. Bagi sebagian pemerintah daerah yang lain, pemberlakuan ujian nasional merupakan tuntutan untuk menghasilkan siswa yang memiliki hasil ujian yang berada di atas nilai minimum nasional. Perbedaan dalam memandang persoalan ini berimplikasi besar terhadap etika penyelenggaraan pendidikan. Jika pandangan kelompok yang pertama lebih kepada penyediaan layanan pendidikan yang berorientasi kualitas, maka kelompok yang kedua lebih berupaya bagaimana memperoleh nilai ujian yang melebihi standar minimum yang ditetapkan, maka kemudian banyak daerah yang mencanangkan lulus UN 100% sebagai target pencapaian bidang pendidikan. Target yang ditetapkan oleh kepala daerah kemudian disosialisasikan oleh dinas pendidikan dan dibebankan kepada para kepala sekolah untuk pencapaiannya.

Banyak kepala sekolah yang menyadari keterbatasan dan rendahnya kualitas pendidikan yang dimiliki sekolahnya, tetapi mereka tetap dituntut untuk memaksimalkan jumlah lulusan ujian nasional dari lembaga-lembaga pendidikan mereka. Walhasil, berbagai cara, dari yang halal hingga yang haram pun dilakukan. Contoh upaya halal yang mengganggu proses pendidikan adalah try-out yang dilakukan berulang-ulang dan pengurangan jumlah jam pelajaran non-UN. Sementara cara haram yang masih ditemukan

dalam proses ujian nasional adalah pembocoran naskah ujian ataupun kunci jawabannya dan melakukan kerjasama dengan para pengawas ujian dan pengawas independen untuk membiarkan terjadinya perilaku curang dan tidak jujur dalam pelaksanaan ujian nasional.

Orientasi nilai ujian nasional yang menjadi tujuan penyelenggaraan pendidikan daerah dan lembaga-lembaga pendidikan pada gilirannya menciderai bahkan merusak mental penyelenggara pendidikan dan terlebih parah lagi mental para siswa. Seolah prinsip menghalalkan segala cara untuk mencapai tujuan menjadi bagian dari proses pendidikan kita.

3. Hilangnya narasi besar pendidikan

Ada satu hal penting yang hilang dari dunia pendidikan kita seiring dengan berlakunya desentralisasi pendidikan, yaitu narasi besar pendidikan nasional. Pada masa lalu, kita sering mendengar nasionalisme dan patriotisme sebagai nilai yang harus ditanamkan lewat pendidikan. Lebih dari itu, nasionalisme dan patriotisme tersebut juga mewarnai berbagai kegiatan lembaga pendidikan baik formal maupun non-formal. Karena itu, tidak heran jika ada kurikulum resmi yang berorientasi pada nasionalisme dan patriotisme, serta ada aktivitas ekstrakurikuler yang berorientasi pada nasionalisme dan patriotisme. Pada masa orde baru, Pendidikan Pancasila menjadi sebuah narasi besar yang mewarnai hampir seluruh kegiatan berbangsa dan bernegara. Seluruh lembaga formal pendidikan dan lembaga-lembaga non kependidikan diwarnai dengan semangat internalisasi nilai-nilai Pancasila. Terlepas dari hal-hal negatif yang dibawa, pendidikan Pancasila

telah menjadi wabah di seluruh Indonesia dan menjadi narasi besar pendidikan nasional. Dewasa ini, pendidikan kita kehilangan narasi besarnya, sehingga pendidikan nasional seperti kehilangan kepentingan untuk diperjuangkan bersama. Pentingnya narasi besar pendidikan dinyatakan oleh Neil Postman dalam karya provokatifnya "*The End of Education.*" Menurut Postman, pendidikan memerlukan sebuah narasi bersama yang menegaskan identitas bersama, kepentingan bersama dan nilai-nilai moral yang dianut bersama. Ketiadaan narasi besar yang menyuarakan kepentingan bersama dalam konteks negara, menyebabkan berkurangnya nilai-nilai komunalitas sebagai bangsa. Jika kondisi ini dibiarkan tentu negara ini hanya akan menjadi kumpulan kelompok-kelompok orang yang memiliki dan memperjuangkan kepentingannya masing-masing.

Melihat fenomena yang hadir di dunia pendidikan dewasa ini, dengan ketidakjelasan narasi bersama dalam pendidikan, maka tidak mengherankan jika para penyelenggara pendidikan, baik di birokrasi pemerintahan, di lembaga pendidikan negeri dan lembaga pendidikan swasta, lebih memprioritaskan kepentingan kelompok kecil mereka dan kurang memperhatikan kepentingan bersama. Masalahnya adalah tidak jelasnya apa yang dimaksud dengan kepentingan bersama dalam pendidikan. Di sinilah nampak bahwa pendidikan kita seperti kehilangan nilai-nilai sejatinya. Pendidikan seolah-olah hanya dijadikan sebagai instrumen untuk menciptakan manusia yang cerdas dan berprestasi. Ada beberapa narasi bersama yang sering dimunculkan saat ini. Di antaranya adalah internasionalisasi pendidikan dan pendidikan karakter. Dua istilah tersebut dewasa

ini ramai dibincangkan dan dikesankan menjadi kepentingan bersama-sama dalam hal pendidikan. Namun demikian keduanya masih perlu diuji lebih lanjut kelayakannya untuk dapat menjadi narasi bersama dalam pendidikan.

Menurut hasil wawancara, kewenangan pemerintah daerah provinsi dalam pengelolaan pendidikan menengah atas di Sumatera Utara:⁶²

Kewenangan provinsi tentu dia merujuk ke 8 standar nasional pendidikan, provinsi berwenang mengurus standar isi kurikulumnya, standar proses, standar pengelolaan, standar tenaga pendidik, standar pembiayaan, standar penilaian atau berwenang mengelola 8 standar nasional pendidikan di jenjang ketiga tadi SMA, SMK, pendidikan khusus.

Kemudian bentuk pengelolaan pendidikan menengah atas di Sumatera Utara menggunakan NSPK (Norma Standart Prosedur Kriteria) yang salah satunya ada standart pengelolaan, standart pengelolaan itu sudah diatur apa yang menjadi unsur yang ada di sekolah itu sendiri, mulai dari kepala sekolah, guru, tata usahanya, siswanya dan prosedurnya.⁶³

C. Kendala Pemerintah Daerah Provinsi Dalam Pengelolaan Pendidikan Menengah Atas Di Sumatera Utara

Pemerintah Provinsi Sumatera Utara untuk pelaksanaan kebijakan pendidikan di tingkat provinsi, sudah melakukan berbagai cara dan upaya untuk merealisasikannya, salah satunya sebagai berikut:⁶⁴

⁶² Hasil wawancara dengan Drs. Saut Aritonang, S.H., M.H., M Hum., Selaku Kepala Bidang Pembinaan Sma Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara, tanggal 20 Maret 2020 di Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara.

⁶³ Hasil wawancara dengan Drs. Saut Aritonang, S.H., M.H., M Hum., Selaku Kepala Bidang Pembinaan Sma Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara, tanggal 20 Maret 2020 di Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara.

⁶⁴ Hasil wawancara dengan Drs. Saut Aritonang, S.H., M.H., M Hum., Selaku Kepala Bidang Pembinaan Sma Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara, tanggal 20 Maret 2020 di Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara.

1. Membentuk UPT Pendidikan di Kabupaten Kota. UPT ini bertugas untuk melakukan pengawasan terhadap kualitas pendidikan SMA/SMK yang pelaksanaannya dilaksanakan oleh sekolah masing-masing. Pembiayaan membentuk UPT ini tidak begitu mahal dibandingkan dengan membentuk cabang Dinas seperti era orde baru dahulu.
2. Perlu penyiapan SDM yang memadai dalam rangka implementasi kebijakan ini. Kualitas SDM yang lebih akan mampu mengatasi wilayah yang cukup luas untuk melayani siswa yang memerlukan pelayanan pendidikan SMA/SMK yang terbaik.

Dari penjabaran diatas, yang peneliti lakukan, secara umum dengan pelaksanaan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemda (UU lama) telah mampu menggairahkan daerah dalam rangka memberikan pelayanan terbaik di segala bidang termasuk bidang pendidikan. Dan dalam pelayanan pendidikan di era UU No.23 tahun 2014 begitu banyaknya kreasi dan diskreasi daerah kabupaten/kota untuk meningkatkan kualitas pelayanan pendidikan. Namun dengan perubahan undang-undang ini, maka kreatifitas dan kreasi daerah kabupaten/kota dalam melaksanakan kewenangan pendidikan SMA/SMK sudah dibatasi, dengan demikian harapan peneliti semoga pelimpahan kewenangan pendidikan SMA/SMK ini ke pemerintah provinsi tidak mengurangi kualitas pelayanan pendidikan bagi anak anak Indonesia.

Adapun faktor-faktor penghambat pelaksanaan urusan pendidikan menengah pasca berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Studi Provinsi Sumatera Utara yaitu:⁶⁵

1. Jarak antara kabupaten/kota yang terlalu jauh akan menghambat pengawasan oleh provinsi.
2. Jumlah personil yang melaksanakan tugas pembinaan sekolah tingkat SMA/SMK sangat terbatas.
3. Bagi kabupaten/kota, kreatifitas dan kreasi daerah dalam melaksanakan kewenangan pendidikan, SMA/SMK dibatasi.

Menurut hasil wawancara, upaya pemerintah daerah provinsi dalam pengelolaan pendidikan menengah atas di Sumatera Utara yaitu:⁶⁶

Tetap melaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, setiap hak dan kewajiban dijalankan sesuai dengan hukum yang berlaku untuk mewujudkan 8 standart tadi, bagaimana kita bisa mencapai 8 standart nasional pendidikan terutama mencapai dan kalau bisa melampaui 8 standart sarana kita menyediakan ruang belajar kalau yang melampaui ada bahkan yang menyediakan inspul artinya berasrama salah satu melampaui, standart tenaga pendidik kita standart S1 kalau bisa melampaui banyak guru yang S2 dan S3, standart kurikulum pun begitu.

⁶⁵ Hasil wawancara dengan Drs. Saut Aritonang, S.H., M.H., M Hum., Selaku Kepala Bidang Pembinaan Sma Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara, tanggal 20 Maret 2020 di Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara.

⁶⁶ Hasil wawancara dengan Drs. Saut Aritonang, S.H., M.H., M Hum., Selaku Kepala Bidang Pembinaan Sma Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara, tanggal 20 Maret 2020 di Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Disharmoni antara UU Sisdiknas dan UU Pemda 2014 terletak pada perbedaan pemberian kewenangan pengelolaan pendidikan. Dalam Pasal 50 ayat (5) UU Sisdiknas disebutkan bahwa Pemerintah Kabupaten/Kota mengelola pendidikan dasar dan pendidikan menengah, serta satuan pendidikan yang berbasis keunggulan lokal. Namun, dalam Lampiran UU Pemda 2014, pengelolaan pendidikan menengah merupakan kewenangan pemerintah provinsi. Sebenarnya, pada Pasal 12 UU Pemda 2014, pendidikan adalah urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Pada Pasal 13 juga diatur pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat, pemprov, serta pemerintah kabupaten/kota. Jika teguh akan isi pasal-pasal tersebut, harusnya pada Lampiran UU Pemda, pengelolaan SMA/SMK tetap menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota. Di samping itu, jika merujuk pada Pasal 18 ayat (5) UUD NRI 1945 yang menyebutkan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, maka pengelolaan pendidikan yang termasuk pelayanan dasar merupakan kewenangan pemerintah kabupaten kota. Dilihat dari sisi kemanfaatan, pengelolaan pendidikan lebih baik apabila dikelola oleh pemerintah kabupaten/kota.

2. Implikasi dari pengalihan kewenangan pengelolaan SMA/SMK ialah beralihnya manajemen pendidikan menengah yang meliputi personel, pembiayaan, sarana dan prasarana, serta dokumen kepada pemprov. Pemprov juga berwenang dalam menetapkan kurikulum muatan lokal pendidikan menengah dan menerbitkan izin pendidikan menengah yang diselenggarakan masyarakat. Dengan UU Pemda 2014, kewenangan pemprov menjadi lebih luas dengan mengurus sebagian urusan rumah tangga pemerintah kabupaten/kota.
3. Kendala Pemerintah Daerah Provinsi dalam pengelolaan Pendidikan Menengah Atas di Sumatera Utara yaitu sejauh ini tidak ada, tetapi khusus mengenai pendanaan karena dana bos itu di rasa kurang jadi diperlukan partisipasi masyarakat untuk mengejar mutu.

B. Saran

1. Diharapkan kepada pemerintah untuk melakukan harmonisasi antara UU Pemda 2014 dan UU Sisdiknas dengan melakukan revisi terhadap UU Pemda 2014 terkait pembagian urusan pemerintahan bidang pendidikan. Harmonisasi dilakukan sebagai upaya untuk menyelaraskan aturan terkait kewenangan pengelolaan pendidikan. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, pemerintah hendaknya melakukan pengkajian dan penyelarasan untuk mengetahui keterkaitan materi yang akan diatur dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya yang vertikal atau horizontal sehingga dapat mencegah tumpang tindih pengaturan atau kewenangan. Pemerintah diharapkan selalu berpedoman pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

2. Pemerintah hendaknya terkoordinasi dalam penyelenggaraan pendidikan agar tujuan pendidikan bisa dicapai. Pemerintah pusat dengan kewenangan dalam menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria dalam rangka penyelenggaraan pendidikan. Pemprov menjalankan fungsi koordinasi. Sementara itu, pemerintah kabupaten/kota diberikan kewenangan penuh dalam menyelenggarakan urusan rumah tangganya yang di dalamnya termasuk penyelenggaraan pendidikan. Apabila masih ada kekurangan dalam pengelolaan pendidikan oleh pemerintah kabupaten/kota, maka sudah menjadi kewajiban bagi pemerintah pusat dan pemprov untuk membantu memperbaiki kekurangan tersebut.
3. Dalam upaya Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dalam merevitalisasi sistem pendidikan di daerah harus didukung dengan fasilitas yang memadai serta tidak menambah beban berat orang tua/wali murid terutama segi pembiayaan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- A. Hamid S. Attamimi. 2016. *Hukum tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)*. Jakarta: Fakultas Hukum UI
- Ateng Syafrudin. 2016. *Kapita Selekta Hakikat Otonomi & Desentralisasi Dalam Pembangunan Daerah*. Yogyakarta: Citra Media
- Badan Pusat Statistik. 2015. *Statistik 70 Tahun Indonesia Merdeka*. Jakarta: Badan Pusat Statistik
- Bambang Yudoyono. 2014. *Otonomi Daerah: Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemdadan Anggota DPRD*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan
- Burhan Ashshofa. 2007. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta
- Engkoswara & Aan Komariah. 2015. *Administrasi Pendidikan*. Bandung: Alfabeta
- Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa Fakultas Hukum UMSU*. Medan: Pustaka Prima
- H. A. W. Widjaja. 2016. *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo
- Jimly Asshiddiqie. 2011. *Konstitusi & konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika
- Josef Mario Monteiro. 2016. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Yustisia
- Muchamad Ali Safa'at. 2016. *Konstitusionalitas Pengalihan Kewenangan Pengelolaan Pendidikan Menengah Dari Kabupaten/Kota ke Provinsi*
- Ni'matul Huda. 2015. *Hukum Pemerintahan Desa*. Malang: Setara Press
- Nur Basuki Winanrno. 2014. *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*. Yogyakarta: Laksbang Mediatama
- Siswanto Sunarno. 2017. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2014. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Raja Grafindo

Sri Soemantri M. 2016. *Pengantar Perbandingan antar Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali

Utang Rosidin. 2015. *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*. Bandung: Pustaka Setia

Victor M. Situmorang dan Cormentya Sitanggang. 2014. *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*. Jakarta: Sinar Grafika

Yuliandri. 2015. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada

B. Peraturan Perundang-Undangan

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

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

C. Artikel, Jurnal, Karya Ilmiah

Fahriah. “Kewenangan Pemerintahan Daerah Otonom Dalam Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah”. *dalam Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion* Edisi 1, Volume 2015

Gunawan Widi Prastyo. “Manajemen Kurikulum Berbasis Informatika di Sekolah Menengah Kejuruan”. *dalam Jurnal Manajemen Pendidikan Vol. 23, No. 6*, Malang

D. Website/Internet

Anonymous, “Pemekaran Dearah Sebagai Upaya Pembentukan Daerah Otonom”, melalui www.usurepository.com, diakses 11 Januari 2020, Pukul 12.23 wib