

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Konteks Penelitian

Dunia pendidikan Indonesia saat ini dianggap belum dapat mencapai titik keberhasilan yang diharapkan bersama. Permasalahan yang dihadapi oleh dunia pendidikan Indonesia begitu banyak dan rumit sehingga solusi yang dilakukan untuk keluar dari permasalahan tersebut tidaklah mudah. Permasalahan yang tidak kalah penting yaitu menyangkut masalah biaya pendidikan saat ini yang semakin mahal. Setiap jenjang pendidikan membutuhkan biaya yang tidak sedikit, bahkan untuk tingkat sekolah dasar biaya pendidikan yang harus dikeluarkan hampir mendekati atau bahkan jauh lebih mahal daripada sekolah lanjutan sehingga menyaingi biaya pendidikan untuk perguruan tinggi. Banyak pungutan-pungutan yang ditarik oleh sekolah sehingga biaya yang dikeluarkan oleh peserta didik semakin banyak dan mahal setiap tahunnya. Pendidikan di Indonesia masih merupakan investasi yang mahal sehingga diperlukan perencanaan keuangan serta persiapan dana pendidikan sejak dini<sup>2</sup>. Masyarakat Kelurahan Pabiringa yang mempunyai kepedulian tinggi terhadap dunia pendidikan, sehingga harus memiliki perencanaan keuangan sejak awal, agar pendidikan anak terus berlanjut dan tidak putus sekolah.

---

<sup>2</sup> Nisa, Hamidatun. Potret Komersialisasi dan Hilangnya Pemenuhan Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya Siswa. *Skripsi* Fakultas ISIP UMM. Malang: 2009

Sistem dan praktik pendidikan di Indonesia memasuki abad 21 bisa disebut mengalami “kebingungan paradigmatik”<sup>3</sup>. Di satu sisi pendidikan di Indonesia dikembangkan untuk mengikuti arus perubahan menuju model pendidikan humanistik yang menempatkan manusia pada posisi “apa adanya”, yaitu manusia sebagai *animal rationale* yang dapat berpikir, menentukan pilihan, dan mengambil tindakan berdasarkan pilihannya. Di sisi lain, pendidikan di Indonesia belum berani melepaskan diri dari ideologi positivistik yang menempatkan manusia sebagai makhluk mekanik yang dapat dibentuk dan dikendalikan oleh sejumlah perangkat pembelajaran yang dianggap sesuai dengan kebutuhan si terdidik. Dengan bahasa yang lebih sederhana, pendidikan di Indonesia masih berkuat pada persoalan menempatkan manusia pada posisi subyek atau sebagai obyek pendidikan. Pada lingkup yang lebih kecil, perdebatan tersebut kemudian mengerucut pada persoalan siapakah yang harus bertanggung jawab atas keberlangsungan pendidikan di Indonesia.

Pendidikan di Indonesia sebagaimana pendidikan pada masyarakat negara-negara berkembang lainnya, menampilkan dua kutub kepentingan yang mengambil posisi diametral<sup>4</sup>. Kedua kutub tersebut adalah negara dan masyarakat. Negara dalam posisi ini sering mengklaim sebagai pihak yang paling berhak untuk menyelenggarakan Pendidikan dengan alasan untuk menciptakan kesejahteraan warganya. Sebaliknya, masyarakat sebagai pihak yang terlibat langsung dalam proses pendidikan di lapangan (pada tataran

---

<sup>3</sup> *Ibid*

<sup>4</sup> Soetjipto, *Tantangan Kebijakan dan Manajemen pendidikan Tinggi* ( Terjemahan ), Universitas Negeri Jakarta 2000

teknis dan praktis) seringkali menyuarakan aspirasi atas kepemilikan penyelenggaraan pendidikan yang harus berada di tangan mereka. Kondisi ini menimbulkan tarik ulur diantara keduanya, dan tanpa disadari bahwa mereka sebenarnya sedang mengorbankan dunia pendidikan dalam konflik kepentingan yang Berkepanjangan. Untuk mengurai persoalan tersebut, penulis mencoba menelusuri berbagai kebijakan yang diambil pemerintah dalam menyelesaikan persoalan pendidikan. Asumsinya, kebijakan yang diambil adalah refleksi dari paradigma yang diikuti oleh para pengambil kebijakan itu. Hal tersebut juga bisa digunakan untuk memahami secara tepat fenomena munculnya komersialisasi pendidikan sebagai salah satu arah yang sedang dituju oleh sistem pendidikan di Indonesia.

Perjalanan pendidikan sebuah negara dapat dilihat, salah satunya, dari produk perundang-undangan yang menaunginya.<sup>5</sup> Produk perundang-undangan menunjukkan, baik secara eksplisit maupun implisit, tahapan-tahapan yang dilalui oleh sebuah negara dalam proses reformasi pendidikannya. Menurut Levin, reformasi pendidikan sebuah negara akan melalui empat tahap/fase; *origins, adoption, implementation, dan outcomes*. Empat fase tersebut juga akan dilalui oleh sistem pendidikan di Indonesia sejak awal pembentukannya.

Dalam konteks negara indonesia, dalam menjalankan sistem pendidikan perlu Sebuah peraturan yang menaunginya, yang mana peraturan perundang undangan adalah Cara yang sistematis yang untuk mengatur

---

<sup>5</sup> *Ibid*

ketertiban dari masyarakat agar Hak Masyarakat dalam mendapatkan pendidikan yang layak. Hal ini sebagaimana tercantum Dalam Pasal 31 Undang Undang Dasar 1945 yang berbunyi<sup>6</sup>

Pasal 31

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

Hak atas pendidikan adalah hak asasi manusia. Hak atas pendidikan merupakan salah satu jenis hak asasi manusia yang tertanam dalam hak asasi manusia generasi kedua. Hak atas pendidikan adalah hak konstitusional semua warga negara, dan pemenuhan hak ini merupakan penghormatan yang besar terhadap hak asasi manusia. Untuk itu, pemerintah harus konsekuen dan konsisten menyediakan anggaran pendidikan 20% dari APBN dan APBD, sebagaimana diatur dalam Konstitusi. Namun Jika hak atas pendidikan dasar tidak dapat terpenuhi, maka hal ini akan menambah garis Panjang kebodohan negara. Ketidaktahuan adalah sumber penindasan manusia, dan jika Negara belum

---

<sup>6</sup> Undang Undang Dasar 1945 Pasal 31

memenuhi kewajibannya untuk memenuhi hak atas pendidikan bagi warganya, ia harus memahami bahwa itu melanggar hak asasi manusia dan Konstitusi. Penyelenggaraan pendidikan memerlukan biaya dalam jumlah besar (*education is not free*).

Ketika tuntutan akan mutu pendidikan makin meningkat pada satu sisi dan daya bayar pemerintah makin melemah pada sisi lain, maka secara otomatis beban pembiayaan pendidikan mejadi tanggung jawab baru yang harus dipikul oleh masyarakat. Maka, Menurut Danim, munculnya pendidikan berbasis masyarakat (*commuity based education*) merupakan konsekwensi logis dari kondisi semacam itu<sup>7</sup>. Dengan kata lain munculnya pendidikan berbasis masyarakat (*commuity based education*) adalah bentuk lain dari privatisasi pendidikan yang didorong oleh keraguan akan kemampuan pemerintah dalam menyediakan anggaran pendidikan yang Mencukupi. Kata lain yang sepadan dengan istilah privatisasi pendidikan adalah komersialisasi Pendidikan. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Darmaningtyas dalam Bukunya Pendidikan yang Memiskinkan<sup>8</sup>. Menurutnya, gejala komersialisasi pendidikan yang terjadi saat ini merupakan rangkaian dari berbagai aspek yang membebani bangsa Indonesia. *Pertama* komersialisasi dipengaruhi oleh semakin kuatnya ideologi kapitalisme yang melanda Indonesia.

Masuknya investasi asing yang secara resmi dibuka sejak tahun 1967 melalui Undang-undang Investasi memunculkan industri-industri manufaktur maupun jasa yang memerlukan pasar baru. Sekolah/lembaga pendidikan dibidik

---

<sup>7</sup> Mastuhu, *Menata Ulang Pemikiran Sitem Pendidikan Nasional dalam Abad 21* Safinia Insania Press dan MSI UIII, 2003, hal 85.

<sup>8</sup> Darmaningtyas *Penidikan yang memiskinkan* Galang Press Group 2004

sebagai pangsa pasar baru yang potensial dan progresif karena setiap tahun akan tumbuh pangsa pasar baru jutaan orang di lembaga-lembaga pendidikan di seluruh Indonesia. *Kedua*, Secara politis pemerintah ingin menghapus kesan bahwa sekolah itu mahal, tapi secara ekonomis tidak memberikan topangan dana yang memadai, sehingga lembaga pendidikan dapat berkembang secara leluasa tanpa mengalami hambatan dana. Lembaga pendidikan dibiarkan untuk mengambil inisiatif menggali dana sendiri. *Ketiga*, dari sudut budaya, seiring dengan makin kuatnya cengkeraman ideologi kapitalis dalam waktu yang bersamaan juga muncul budaya materialistis dalam Masyarakat. Saat ini sering kali ukuran keberhasilan seseorang dilihat dari sudut pandang materi. Hal ini mendorong praktisi pendidikan untuk menjadikan materi sebagai tujuan lain yang harus dicapai selain tujuan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung No 12 Tahun 2016 yang mana peraturan ini adalah perubahan kedua atas Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung No 3 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Dan Penyelenggaraan pendidikan. Dalam Peraturan tersebut yakni Pasal 1 Ayat 49A yang mana berkaitan dengan program wajib belajar yang dilaksanakan oleh pemerintah, program ini mewajibkan bagi masyarakat untuk melaksanakan sekolah formal 12 Tahun mulai dari SD, SMP hingga SMA peraturan ini pun meratifikasi peraturan di atasnya yakni Undang – Undang No 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional<sup>9</sup>. Lalu dimana letak komersialisasinya?

Dalam Peraturan Pemerintah No 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan

---

<sup>9</sup> Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung No. 12 Tahun 2016

Pendidikan dalam pasal 47 dan 48 yang menyatakan bahwasanya perihal menutupi kekurangan pendanaan satuan pendidikan dalam memenuhi Standar Nasional Pendidikan; dan mendanai program peningkatan mutu satuan pendidikan di atas Standar Nasional Pendidikan ialah tanggung jawab peserta didik dan orang tua<sup>10</sup>. Artinya orang tua tetap dilibatkan dalam dibebankannya dengan uang bantuan yang muncul dengan dalih peningkatan mutu pendidikan.

Belum lagi dikhususkan di Tulungagung Bupati telah menerapkan pendanaan yang melibatkan orang tua peserta didik yakni dalam Peraturan Bupati Kabupaten Tulungagung No 99 Tahun 2022 tentang Pendanaan Pendidikan Kabupaten Tulungagung pada pasal 3 yang berisi *Pertama*, Setiap peserta didik wajib untuk ikut serta dalam Menanggung biaya penyelenggaraan pendidikan. *Kedua* Biaya penyelenggaraan pendidikan yang bersumber dari Peserta didik/atau orangtua/wali sebagaimana dimaksud Dalam Pasal 2 huruf c dapat berupa sumbangan dan/atau Partisipasi. *Ketiga*, Sumbangan dan/atau partisipasi sebagaimana dimaksud Pada ayat (2) dikecualikan bagi peserta didik kurang Mampu, yang bersekolah dan tercatat sebagai penduduk di Daerah<sup>11</sup>. Meskipun dalam ketentuan tersebut diperuntukan bagi yang mampu, tetapi Hak Pendidikan adalah hak seluruh bangsa tanpa memandang strata sosial. Padahal dalam Undang Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dijelaskan bahwa Pasal 34 ayat (2) Undang – Undang Sisdiknas menyatakan, “Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya. Jelas terjadi ketimpangan peraturan

---

<sup>10</sup> Paeraturan pemerintah No. 48 Tahun 2009 pasal 47 48

<sup>11</sup> Peraturan Bupati Tulungagung No. 99 Tahun 2022 tentang pendanaan pendidikan

disini dimana peraturan dibawahnya gagal memahami makna dan esensi dari peraturan diatasnya. Dari Problematika tersebut kemudian peneliti akan mengkaji lebih dalam terkait apa yang menjadi problematik dalam peraturan tersebut. Kemudian peneliti akan melakukan penelitian dengan Judul **ANALISIS HUKUM PERATURAN BUPATI NO 99 TAHUN 2022 TENTANG PENDANAAN PENDIDIKAN DI KABUPATEN TULUNGAGUNG DI TINJAU DARI UNDANG UNDANG NOMOR 20 TAHUN 2003 SISTEM PENDIDIKAN NASIONAL**

#### **B. Fokus dan Pertanyaan Penelitian**

1. Bagaimana Urgensi Adanya Peraturan Bupati Tulungagung Nomor 99 Tahun 2022 tentang Pendanaan Pendidikan Kabupaten Tulungagung?
2. Bagaimana kedudukan hukum dan problematika Peraturan Bupati Tulungagung Nomor 99 Tahun 2022 tentang Pendanaan Pendidikan Kabupaten Tulungagung Ditinjau dengan Undang Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional ?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk menganalisis urgensi Peraturan Bupati Tulungagung Nomor 99 Tahun 2022 tentang Pendanaan Pendidikan Kabupaten Tulungagung Ditinjau dengan Undang Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional
2. Untuk Menganalisis kedudukan hukum dan problematika Peraturan Bupati Tulungagung Nomor 99 Tahun 2022 tentang Pendanaan Pendidikan Kabupaten Tulungagung Ditinjau dengan Undang Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

### **D. Kegunaan Penelitian**

#### **1. Kegunaan Teoretis**

Manfaat dari penelitian ini dapat memperluas pengetahuan hukum masyarakat yang kemudian dapat dijadikan bahan penelitian yang akan datang, khususnya bagi masyarakat yang terdampak dengan adanya komersialisasi pendidikan.

#### **2. Kegunaan Praktis**

Dari Penelitian ini diharapkan dapat memudahkan masyarakat dalam mengetahui problematika dari sistem pendidikan khususnya di Tulungagung, sehingga masyarakat dapat mampu untuk menyuarakan suara ketidakadilan.

### **E. Penegasan Istilah**

#### **1. Penegasan Konseptual**

##### **a. Analisis Hukum**

Analisis hukum adalah pendekatan sistematis untuk memahami,

mengevaluasi, dan menginterpretasi hukum dalam konteks tertentu. Konsep ini melibatkan studi tentang norma-norma hukum yang berlaku, serta aplikasi dan implementasinya dalam kehidupan masyarakat. Analisis hukum dilakukan untuk memahami substansi dan prosedur hukum, yang termasuk dalam berbagai bidang hukum seperti hukum pidana, perdata, administrasi negara, dan lainnya. Pendekatan ini sering digunakan oleh akademisi, praktisi hukum, dan lembaga legislatif untuk membuat keputusan atau merumuskan kebijakan yang berbasis pada ketentuan hukum yang ada.<sup>12</sup>

b. Peraturan Bupati Nomor 99 Tahun 2022 tentang Pendanaan Pendidikan Kabupaten Tulungagung

Peraturan Bupati adalah Peraturan yang dibuat oleh Bupati untuk melaksanakan peraturan yang dibuat oleh badan legislasi, peraturan ini dibuat dalam rangka melaksanakan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pendanaan Pendidikan<sup>13</sup>.

c. Undang Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

Dalam tata urutan peraturan perundang-undangan RI Undangundang memiliki hirarki yang lebih tinggi setelah Undang – Undang Dasar 1945 dibandingkan dengan peraturan-

---

<sup>12</sup> Suharyanto, E. “Analisis Penerapan Hukum di Indonesia: Studi Kasus dalam Penerapan Hukum Pidana dan Perdata.” *Jurnal Hukum Indonesia* Vol. 45 No. 2 hal 159-173.

<sup>13</sup> Peraturan Bupati No. 99 Tahun 2022 Tentang Pendanaan Pendidikan

peraturan turunannya<sup>14</sup>. Begitu juga dengan pendidikan nasional, Undang-undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional<sup>15</sup>. Undang-undang nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang disingkat Undang – Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang merupakan undang-undang yang merevisi Undang-undang nomor 2 tahun 1989. Undang-undang Sisdiknas nomor 20 tahun 2003 terdiri dari 22 Bab dan 77 Pasal. Dalam peraturan ini, mengatur tentang kewajiban dari pada pemerintah untuk memenuhi hak hak dari masyarakat terkait pendidikan.<sup>16</sup>

## 2. Penegasan Operasional

Analisis hukum terhadap Peraturan Bupati No 99 Tahun 2022 tentang Pendanaan Pendidikan di Kabupaten Tulungagung yang ditinjau dari Undang-Undang No 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dilakukan dengan membandingkan ketentuan dalam kedua regulasi tersebut untuk memastikan kesesuaiannya. Peraturan Bupati tersebut mengatur alokasi dana pendidikan di Kabupaten Tulungagung, yang mencakup sumber dana dan mekanisme pengelolaannya.

---

<sup>14</sup> Ubaedillah dan Abdul Razak, *Demokrasi : Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, cet ke-2 (Jakarta: ICCE UIN Jakarta, 2006), hal. 87

<sup>15</sup> Undang-undang Dasar 1945 Hasil Amandemen 31 (3) “Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur undang-undang”. (Jakarta: Sinar Grafika, 2007)

<sup>16</sup> Undang-undang nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

## **F. Sistematika Pembahasan**

Untuk memudahkan dalam memahami skripsi sekaligus memberikan gambaran rancangan, maka sistematika skripsi ini kemudian dibagi menjadi tiga bagian yang terdiri dari bagian awal, inti, dan bagian akhir. Sistematikanya adalah sebagai berikut

### **1. Bagian awal**

Skripsi bagian awal skripsi ini akan mencakup halaman sampul depan, halaman judul skripsi, halaman persetujuan pembimbing, halaman pengesahan, halaman pernyataan orisinalitas, motto dan persembahan, kata pengantar, daftar isi, abstrak, daftar tabel, daftar gambar, dan daftar lampiran.

### **2. Bagian isi**

Skripsi bagian isi skripsi akan memuat lima (6) bab yakni; pendahuluan, tinjauan pustaka, metode penelitian, hasil penelitian dan pembahasan, serta penutup atau simpulan yang secara lebih rinci akan diuraikan sebagai berikut:

**Bab I** : Pada bab ini penulis akan memberikan uraian mengenai konteks penelitian, fokus dan pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, penegasan istilah dan sistematika oembahasan

**Bab II** : Pada bab ini penulis akan memaparkan tinjauan kepustakaan mengenai landasan teoritis, juga

penelitian-penelitian terdahulu yang menguatkan penelitian ini.

Bab III : Pada bab ini penulis menyampaikan jenis penelitian, pendekatan, sumber data penelitian, teknik pengambilan pengecekan keabsahan data hingga analisis data.

Bab IV : Pada bab ini penulis akan menguraikan hasil dari penelitian serta pembahasan-pembahasannya guna menjawab seluruh pertanyaan yang dimunculkan pada rumusan masalah sebelumnya.

Bab V : Pada bagian ini penulis mengelaborasi segala kajian serta pembahasan pada bab-bab sebelumnya serta disampaikan pula gagasan yang diuraikan dari hasil penelitian yang telah ada.

Bab 6 : Pada bagian ini penulis menyampaikan kesimpulan dan saran atas penelitian yang dibahas pada bab-bab sebelumnya.

3. Bagian akhir skripsi bagian akhir skripsi ini memuat daftar pustaka serta lampiran-lampiran