

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam UUD 1945 pasal 31 ayat (1) yang mengatur tentang pendidikan menyatakan bahwa setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan, dilanjutkan dalam pasal 31 ayat (2) setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya. Setelah itu dalam ayat (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. Kemudian dalam pasal (4) negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.¹

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 1 ayat (18) Wajib belajar adalah program pendidikan minimal yang harus diikuti oleh Warga Negara Indonesia atas tanggung jawab Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Pasal 5 ayat (3) Warga negara di daerah terpencil atau terbelakang serta masyarakat adat yang terpencil berhak memperoleh pendidikan layanan khusus.²

Berdasarkan Undang-Undang tersebut telah jelas bahwasannya warga negara Indonesia diwajibkan untuk mengenyam ilmu pendidikan setidaknya sampai batas waktu yang telah ditetapkan dalam ketetapan peraturan nasional dan peraturan daerahnya masing-masing, dan hal tersebut berada di bawah tanggung jawab Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah. Selanjutnya untuk peserta didik yang berada didaerah terpencil atau terbelakang serta masyarakat adat yang terpencil berhak memperoleh pendidikan layanan khusus, dengan demikian

¹ Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 31

² Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang *Sistem Pendidikan Nasional*

pemerintahan sudah memberikan kemudahan dalam upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia yang bertujuan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam upaya mencerdaskan kehidupan bangsa diperlukan peran dari pemerintah sebagai pelaksana untuk merealisasikan ketetapan yang sudah ada. Dengan adanya peran dari pemerintah diharapkan dapat membantu meningkatkan kualitas hidup bangsa. Peran pemerintah disini yaitu sejauh mana pemerintah dapat melaksanakan ketetapan atau peraturan yang telah dibuat, tidak lantas hanya menjadikan peraturan tersebut sebagai formalitas semata tetapi harus ada upaya nyata dari pemerintah dan dapat dirasakan langsung oleh masyarakat.

Penulis mengangkat permasalahan di salah satu Kecamatan yang berada di Kabupaten Garut Provinsi Jawa Barat yaitu Kecamatan Malangbong. Permasalahan yang ada di Kecamatan Malangbong adalah banyaknya peserta didik yang kurang mampu dan yatim/piatu, sehingga penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang sejauh mana peserta didik yang kurang mampu dan yatim/piatu mendapatkan jaminan dari pemerintah daerah Kabupaten Garut.

Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Garut pasal 65 ayat (8) tentang penyelenggaraan pendidikan menyatakan bahwa khusus peserta didik yang berstatus yatim atau yatim piatu dan peserta didik yang berasal dari keluarga miskin, maka biaya pendidikannya dibebaskan dan dibebankan kepada Pemerintah Daerah, sekurang-kurangnya sampai tamat jenjang pendidikan menengah.³

Pemerintahan Kabupaten Garut telah membuat kebijakan yang berkaitan dengan upaya mencerdaskan kehidupan bangsa dengan adanya Peraturan Daerah yang mengatur tentang penyelenggaraan pendidikan, dalam upayanya Pemerintah Kabupaten Garut telah memberikan

³Perda Nomor 11 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan

jaminan terhadap peserta didik yang berstatus yatim/piatu dan peserta didik yang dikatakan kurang mampu berhak mendapat jaminan dari Pemerintahan Daerah Kabupaten Garut.

Jaminan yang dijanjikan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Garut terhadap peserta didik yatim/piatu atau berasal dari keluarga kurang mampu yaitu dibebaskannya biaya pendidikan, namun jaminan tersebut masih menjadi hal yang semu ketika melihat keadaan dilapangan masih banyak peserta didik yang seharusnya mendapat jaminan tetapi masih belum dapat bantuan apapun dari pemerintah.

Hal tersebut bisa dilihat dari sekolah-sekolah yang dijadikan *sample* dalam penelitian ini, yang didalamnya terdapat data siswa yang tidak mampu dan yatim/piatu yang belum mendapatkan jaminan apapun dari pemerintah.

Permasalahannya Peraturan Daerah tersebut belum sepenuhnya terealisasikan. Hal ini bisa terlihat dengan banyaknya peserta didik yang tidak mampu belum mendapatkan jaminan dari Pemerintah Daerah.

Realita tersebut dapat dilihat dari data yang penulis dapatkan dari beberapa sekolah yang dijadikan sample penelitian di Kecamatan Malangbong.

Tabel 1
Data Peserta Didik SDNegeri (Yatim/Piatu dan Kurang Mampu)

NO.	Nama Sekolah	Yatim/Piatu	Kurang Mampu	Ketera- ngan
1	SDN Kutanagara 1 dan 2	20	337	Tidak mendap atkan bantuan

2	SDN Lewo Baru 1 dan 2	19	309	Tidak mendap atkan bantuan
3	SDN Giri Makmur 1, 2, dan 3	4	178	Tidak mendap atkan bantuan
4	SDN Malangbong 1, 2, 3, 4, dan 5	59	536	Tidak mendap atkan bantuan
Jumlah		102	1360	

Sumber: Dinas UPT (Unit Pelaksana Tekhnis) Kecamatan Malangbong dan Sekolah Terkait (SDN Kutanagara 1 dan 2, SDN Lewo Baru 1 dan 2, SDN Giri Makmur 1, 2, dan 3, SDN Malangbong 1, 2, 3, 4, dan 5)

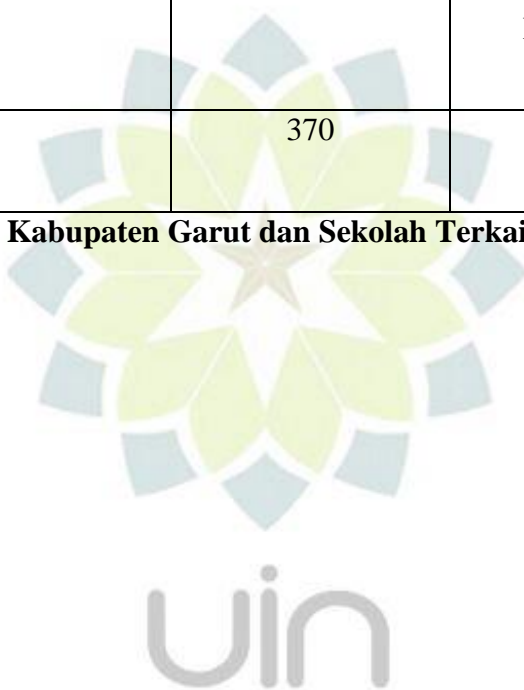
Tabel 2

Data Peserta Didik SMP Negeri (Yatim/Piatu dan Kurang Mampu)

No	Nama Sekolah	Data Peserta Didik (Yatim/Piatu dan Kurang Mampu)	Keterangan
----	--------------	---	------------

1	SMP 1 Malangbong	239	Tidak Mendapatkan Bantuan
2	SMP 2 Malangbong	131	Tidak Mendapatkan Bantuan
Jumlah		370	

Sumber: Dinas Pendidikan Kabupaten Garut dan Sekolah Terkait (SMP 1 Malangbong, SMP 2 Malangbong)



Tabel 3
Data Peserta Didik SMA Negeri (Yatim/Piatu dan Kurang Mampu)

No	Nama Sekolah	Data Peserta Didik (Yatim/Piatu dan Kurang Mampu)	Keterangan
1	SMA Negeri 9 Garut	98	Tidak Mendapatkan Bantuan

Jumlah	98	
--------	----	--

Sumber: Sekolah Terkait (SMA Negeri 9 Garut)

Dengan melihat tabel tersebut maka semakin terlihat bahwasannya Pemerintah Daerah Kabupaten Garut belum sepenuhnya menjalankan amanat yang telah tertuang dalam Peraturan Daerah Kabupaten Garut yang berkaitan langsung dengan upaya pencerdasan kehidupan bangsa. Peraturan Daerah tersebut mengharuskan Pemerintah Daerah memberikan bantuan terhadap masyarakat yang terbelakang atau kurang mampu yang memang membutuhkan bantuan dalam upaya mencerdaskan kehidupan bangsa.

Peraturan Bupati Garut nomor 732 Tahun 2012 Pasal 16 ayat (1) dan (2) Pemerintah Daerah wajib menjamin dan memberi kemudahan kepada anak usia sekolah untuk masuk sekolah dan mempertahankan anak tersebut hingga menyelesaikan pendidikan dua belas tahun. Kemudian bentuk jaminan dan kemudahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), adalah:

- a. tidak mempersyaratkan bahwa calon peserta didik yang bersangkutan telah menyelesaikan pendidikan anak usia dini; dan
- b. tidak mempersyaratkan seleksi masuk.⁴

Berdasarkan Peraturan Bupati diatas untuk meningkatkan kualitas pendidikan wajib belajar dua belas tahun. Pemerintah telah menjamin dan memberi kemudahan bagi peserta didik hanya dalam proses seleksi masuk sekolah saja, tanpa adanya jaminan dalam bentuk finansial sebagaimana yang tercantum dalam Peraturan Daerah Kabupaten Garut pasal 65 ayat (8) nomor 11 tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pendidikan.

Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Garut dari tahun 2015-2019 hanya terfokuskan kepada pembangunan infrastruktur dan peningkatan ekonomi

⁴Peraturan Bupati Garut nomor 732 Tahun 2012

kerakyatan guna mencapai Garut yang Bermartabat, Nyaman dan Sejahtera.⁵ Tanpa menyentuh peningkatan kualitas pendidikan sama sekali, padahal untuk mencapai kesejahteraan harus memperhatikan pendidikan karena menurut penulis kesejahteraan tidak bisa dicapai hanya pembangunan infrastuktur dan juga ekonomi kerakyatan.

Sesuai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 negara kita adalah negara hukum, jadi harusnya pemerintah tidak hanya menjalankan kekuasaannya semata tanpa memperhatikan aturan hukum yang berlaku. Peraturan yang telah dibuat semestinya dilaksanakan dengan baik dan bijak.

Islam telah mengajarkan bahwa pemimpin hendaknya menjalankan amanat yang telah diembankan kepadanya. Didalam Islampun terdapat ketentuan yang mengatur antara hubungan rakyat dengan pemerintah, yang mengatur tentang keterkaitan tersebut yaitu Siyasah Dusturiyah.

Siyasah Dusturiyah adalah bagian dari fiqh siyasah yang membahas masalah perundang-undangan negara. Di samping itu, kajian ini juga membahas konsep-konsep negara hukum dalam siyasah syar'iyah, tujuan dan tugas-tugas negara dalam fiqh siyasah dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi.⁶

Dari pemaparan diatas penulis tertarik untuk penelitian dengan judul **“Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 11 Pasal 65 ayat (8) Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Ditinjau Dari Siyasah Dusturiyah”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas maka penulis mengangkat rumusan masalah yakni sebagai berikut:

⁵RPJMD Kabupaten Garut tahun 2015-2019

⁶Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah “Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam”*, (Jakarta Selatan: Penerbit Gaya Media Pratama, 2001) hlm. 153.

1. Bagaimana Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 11 Pasal 65 Ayat (8) Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan?
2. Bagaimana Pelaksanaan Peraturan Bupati Kabupaten Garut terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 11 Pasal 65 Ayat (8) Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan?
3. Bagaimana Kebijakan Dinas Pendidikan Kabupaten Garut terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 11 Pasal 65 Ayat (8) Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan?
4. Bagaimana Tinjauan Siyasah Dusturiyah mengenai pelaksanaan Peraturan Daerah, Pelaksanaan Peraturan Bupati, Kebijakan Dinas Pendidikan Kabupaten Garut terhadap Peraturan Daerah Nomor 11 Pasal 5 Ayat (8) Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mendeskripsikan Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 11 Pasal 65 Ayat (8) Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan.
2. Untuk mendeskripsikan Pelaksanaan Peraturan Bupati Kabupaten Garut terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 11 Pasal 65 Ayat (8) Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan.
3. Untuk mendeskripsikan kebijakan Dinas Pendidikan Kabupaten Garut terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 11 Pasal 65 Ayat (8) Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan.

4. Untuk mendeskripsikan Tinjauan Siyasah Dusturiyah mengenai pelaksanaan Peraturan Daerah, Pelaksanaan Peraturan Bupati, Kebijakan Dinas Pendidikan Kabupaten Garut terhadap Peraturan Daerah Nomor 11 Pasal 65 Ayat (8) Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan persoalan dan tujuan diatas, penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat secara teoritis maupun praktis, yaitu sebagai berikut :

1. Dapat menjadi aspek pendukung dalam pengembangan ilmu Hukum Tata Negara (Siyasah) dalam hallegislasiterutamamengenaipelaksanaan peraturan daerah.
2. Untuk memberikan wawasan yang lebih luas terhadap masyarakat tentang pelaksanaan peraturan daerah kabupaten garut nomor 11 pasal 65 ayat (8) tahun 2011 tentang pembangunan pendidikan.
3. Diharapkan dapat memberikan kontribusi yang bermanfaat bagi khasanah keilmuan di UIN Sunan Gunung Djati Bandung.

E. Kerangka Pemikiran

Secara embrionik, gagasan negara hukum telah dikemukakan oleh Plato, ketika ia menulis *nomoi*, sebagai karya tulis ketiga yang dibuat di usia tuanya, sementara dalam dua tulisan pertama, *politeia* dan *politicos*, belum muncul istilah negara hukum. Dalam *nomoi*, plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang di dasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik-baik.

Gagasan Plato tentang negara hukum ini semakin tegas ketika didukung oleh muridnya, Aristoteles, yang menuliskannya dalam buku *politica*. Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Menurutnya ada tiga

unsur pemerintahan yang berkonstitusi, yaitu: *pertama*, pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; *kedua*, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi; *ketiga*, pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan-tekanan yang dilaksanakan pemerintahan despotik.⁷

John Locke yang dianggap pertama kali mengintroduksi ajaran pemisahan kekuasaan negara, dengan membaginya menjadi kekuasaan legislatif (membuat undang-undang) kekuasaan eksekutif (melaksanakan undang-undang) dan kekuasaan federatif (keamanan dan hubungan luar negeri). Ajaran pemisahan kekuasaan ini menjadi kian populer segera setelah seorang ahli hukum berkebangsaan Prancis, Montesquieu, menerbitkan buku "L'Esprit des Lois" (*the spirit of the law*), yang mengemukakan bahwa dalam suatu negara ada tiga organ dan fungsi utama pemerintahan, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudisial. Masing-masing organ ini harus dipisahkan, karena memusatkan lebih dari satu fungsi pada satu orang atau organ pemerintahan merupakan ancaman kebebasan individu (*a threat to individual liberty*).⁸

Berdasarkan ketentuan pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, "Negara Indonesia adalah negara hukum", yang menganut desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, sebagaimana diisyaratkan dalam pasal 18 ayat (1) UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 "Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang". Sebagai negara hukum, setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan haruslah

⁷Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006), hlm.3.

⁸Ridwan HR, *Hukum administrasi negara edisi revisi*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006), hlm.12.

berdasarkan pada hukum yang berlaku (*wetmatigheid van bestuur*). Sebagai negara yang menganut desentralisasi mengandung arti bahwa urusan pemerintahan itu terdiri atas urusan pemerintahan pusat dan urusan pemerintahan daerah. Artinya ada perangkat pemerintahan pusat dan ada perangkat pemerintahan daerah, yang diberi otonomi yakni kebebasan dan kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah.⁹

Otonomi adalah penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan. Tujuan otonomi adalah mencapai efektifitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat.

Tujuan yang hendak dicapai dalam penyerahan tugas ini antara lain menumbuh kembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan.¹⁰

Berdasarkan pengalaman empiris desentralisasi mengandung dua unsur pokok. Unsur yang pertama adalah terbentuknya daerah otonom dan otonomi daerah. Unsur yang kedua adalah penyerahan sejumlah fungsi pemerintahan kepada daerah otonom. Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, kedua unsur tersebut dilakukan oleh pemerintah melalui produk hukum dan konstitusi dan melembaga.¹¹

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Pelaksanaan desentralisasi yang menghasilkan otonomi tersebut dijalankan dan dikembangkan dalam dua nilai dasar, yaitu nilai

⁹*Ibid.*, hlm.17.

¹⁰HAW. Widjaja *Penyelenggaraan otonomi daerah Di indonesia Dalam Rangka Sosialisasi UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*, (Jakarta:2005 PT RajaGrafindo Persada), hlm.17.

¹¹*Ibid.*, hlm.18.

unitaris dan nilai desentralisasi teritorial. Nilai dasar unitaris diwujudkan dalam padangan NKRI tidak akan mempunyai kesatuan pemerintah lain di dalamnya yang bersifat Negara. Artinya, kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa, dan NKRI tidak akan terbagi diantara kesatuan pemerintahan. Sementara itu, nilai dasar desentralisasi teritorial diwujudkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam bentuk otonomi.¹²

Teori kewenangan merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis tentang kekuasaan dari organ pemerintah untuk melakukan kewenangannya, baik dalam lapangan hukum publik maupun hukum privat. Unsur-unsur yang tercantum dalam teori kewenangan, meliputi:

1. Adanya kekuasaan,
2. Adanya organ pemerintah, dan
3. Sifat hubungan hukumnya.

Dari ketiga unsur itu, maka yang dijelaskan hanya pengertian organ pemerintah dan sifat hubungan hukum. Organ pemerintah adalah alat-alat pemerintah yang mempunyai tugas untuk menjalankan roda pemerintahan. Hubungan hukum merupakan hubungan yang menimbulkan akibat hukum. Akibat hukum adalah timbulnya hak dan kewajiban.¹³

Hans Kelsen menyajikan definisi tentang efektifitas hukum. Efektifitas hukum adalah:

“Apakah orang-orang pada kenyataannya berbuat menurut suatu cara untuk menghindari sanksi yang diancam oleh norma hukum atau bukan, dan apakah sanksi tersebut benar-benar dilaksanakan bila syaratnya terpenuhi atau tidak terpenuhi.”¹⁴

Anthony Allot mengemukakan tentang efektivitas hukum. Ia mengemukakan bahwa:

¹²Hari Sabarno, *Untaian Pemikiran Otonomi Daerah Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), hlm. 3.

¹³Salim HS, dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, (Jakarta: PT Grafindo Persada, 2013), hlm. 186.

¹⁴*Ibid.*, hlm. 302.

“Hukum akan menjadi efektif jika tujuan keberadaan dan penerapannya dapat mencegah perbuatan-perbuatan yang tidak diinginkan dapat menghilangkan kekacauan. Hukum yang efektif secara umum dapat membuat apa yang dirancang dapat diwujudkan. Jika suatu kegagalan, maka kemungkinan terjadi pembetulan secara gampang jika terjadi keharusan untuk melaksanakan atau menerapkan hukum dalam suasana baru yang berbeda, hukum akan sanggup menyelesaikannya.”¹⁵

Dengan melakukan sintesis terhadap kedua pandangan diatas, maka dapat dikemukakan konsep tentang teori efektifitas hukum. Teori efektifitas hukum adalah:

“Teori yang mengkaji dan menganalisis tentang keberhasilan, kegagalan dan faktor-faktor yang memengaruhi dalam pelaksanaan dan penerapan hukum.”

Ada tiga fokus kajian teori efektifitas hukum, yang meliputi:

1. Keberhasilan dalam pelaksanaan hukum,
2. Kegagalan dalam pelaksanaannya, dan
3. Faktor-faktor yang mempengaruhinya.¹⁶

Keberhasilan di dalam pelaksanaan hukum adalah bahwa hukum yang dibuat itu telah tercapai maksudnya, maksud dari norma hukum adalah mengatur kepentingan manusia. Apabila norma hukum itu ditaati dan dilaksanakan oleh masyarakat maupun penegak hukum, maka pelaksanaan hukum itu dikatakan efektif atau berhasil didalam implementasinya.¹⁷

Kegagalan di dalam pelaksanaan hukum adalah bahwa ketentuan-ketentuan hukum yang telah ditetapkan tidak mencapai maksudnya atau tidak berhasil di dalam implementasinya.¹⁸

¹⁵*Ibid.*

¹⁶*Ibid.*, hlm. 303.

¹⁷*Ibid.*

¹⁸*Ibid.*

Faktor-faktor yang memengaruhi adalah hal-hal yang ikut menyebabkan atau berpengaruh di dalam pelaksanaan dan penerapan hukum tersebut. Faktor-faktor yang memengaruhi dapat dikaji dari:

1. Aspek keberhasilan, dan
2. Aspek kegagalannya.

Faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan itu, meliputi substansi hukum, struktur, kultur, dan fasilitasnya. Norma hukum dikatakan berhasil atau efektif apabila norma ditaati dan dilaksanakan oleh masyarakat maupun aparaturnya penegak hukum itu sendiri.¹⁹

Faktor-faktor yang memengaruhi kegagalan di dalam pelaksanaan hukum adalah karena norma hukum yang kabur atau tidak jelas, aparaturnya yang korup, atau masyarakat yang tidak sadar atau taat pada hukum atau fasilitas yang tidak tersedia untuk mendukung pelaksanaan hukum itu sangat minim.²⁰

Menurut Hoogewerf yang dimaksud kebijakan umum (*public policy*) ialah, “membangun masyarakat secara terarah melalui pemakaian kekuasaan (*doelbewuste vormgeving aan de samenleving door middle van machtsuitoefening*)”.²¹

Peningkatan kehidupan masyarakat atau warga negara melalui kebijakan publik umumnya dinilai bermanfaat oleh negara. Secara normatif, pemerintahan dapat dianggap sebagai sumber kebijakan sosial, yang tujuan, program dan tindakannya semuanya selalu bertumpu untuk memenuhi makna eksistensinya, yakni sebagai sarana bagi masyarakat mewujudkan hidup yang lebih baik dari waktu ke waktu.²²

¹⁹*Ibid.*, hlm. 303-304.

²⁰*Ibid.*, hlm. 304.

²¹Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Ikrar Mandiriabadi, 2010), hlm.21.

²²Muchlis Hamdi, *Kebijakan Publik Proses Analisis dan Partisipasi*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2014), hlm.

Kebijakan publik merupakan produk dari lingkungan pemerintah yang juga memberi pengaruh terhadap perkembangannya. Sebagai produk dari lingkungannya, kebijakan publik adalah gambaran pola pemerintah untuk menyelesaikan masalah-masalah yang terdapat dalam lingkungannya. Dengan pemahaman ini, suatu pemerintahan selalu dipersyaratkan untuk bersifat responsive terhadap setiap dukungan ataupun kebutuhanyang datang dari warga negara.²³

Dalam nomokrasi Islam, Kepala negara menjalankan pemerintahan tidak berdasarkan mandat Tuhan, tetapi berdasarkan hukum-hukum syari'at yang diturunkan Tuhan kepada manusia melalui Rasul-Nya Muhammad Saw. Dalam nomokrasi Islam, kepala negara bukanlah sosok *untouchable man* (orang yang tak tersentuh hukum). Dia tidak berbeda dengan warga negara lainnya yang tidak kebal dimata hukum.²⁴

Sebagai sumber ajaran Islam, Al-Qur'an dan al-Sunnah tidak mengatur secara eksplisit bagaimana nomokrasi Islam harus dijalankan oleh negara. Islam hanya mengatur prinsip-prinsip umum saja.²⁵

Prinsip-prinsip dalam nomokrasi Islam diantaranya adalah:

1. Prinsip Kekuasaan Sebagai Amanah

Allah memerintahkan agar manusia melaksanakan amanah yang diembankan dipundaknya (QS. Al-Nisa', 4:58). Dalam Islam, amanah merupakan sesuatu yang harus dipelihara karena kelak akan dipertanggung jawabkannya kepada Allah. Kekuasaan merupakan

²³*Ibid.*, hlm. 53-54.

²⁴Muhammad Iqbal, *Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Radar Jaya Pratama Jakarta, 2001), cetakan pertama hlm.203.

²⁵*Ibid.*, hlm.204.

salah satu amanah yang harus dijalankan dengan baik, sesuai dengan perintah-Nya. Karena itu, Islam tidak dapat mentolelir segala bentuk penyimpangan dan penyalahgunaan kekuasaan.²⁶

إِنَّا لَللَّهِ يَا مُرُكُمْ أَنْتَوْدُو الْأَمْتِنَا هَلْهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْتَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّا لَنَنظُرُكُمْ بِظُهُورِكُمْ إِنَّا لَنَنظُرُكُمْ بِظُهُورِكُمْ إِنَّا لَنَنظُرُكُمْ بِظُهُورِكُمْ

ابصير ٥٨

Artinya: “*Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat.*”²⁷

Dari ayat diatas kita dapat mengambil intisari bahwa dalam Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 11 Pasal 65 ayat (8) Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan terdapat amanat yang harus disampaikan kepada yang berhak menerimanya yaitu berupa jaminan pendidikan kepada peserta didik yang kurang mampu.

2. Prinsip Penegakan Keadilan

Keadilan merupakan prinsip keseimbangan dalam kehidupan manusia. Selama keadilan dapat ditegakan dengan baik, maka keseimbangan tatanan kehidupan dunia akan terpelihara dan terjaga. Diantara ayat-ayat yang memerintahkan manusia untuk menegakan keadilan adalah surat al-Nisa', 4:58, 105 dan 135 al-Nahl, 16:90, dan al-Maidah, 5:6.

Prinsip ini berkaitan erat dengan prinsip persamaan antara sesama manusia. Islam tidak membeda-bedakan manusia berdasarkan warna kulit, suku bangsa, bahasa dan ras, tetapi berdasarkan ketakwaannya kepada Allah (QS. al-Hujurat, 49:13). Karena itu, tidak ada seorang pun yang berhak memperoleh perlakuan khusus di depan hukum. Nabi Muhammad saw. mengajarkan bahwa kehancuran suatu bangsa diawali oleh sikap diskriminatif penegak hukum.

²⁶*Ibid.*

²⁷Soenarjo, dkk, *Yayasan Penyelenggara Penerjemah/Penafsir Al-Qur'an Departemen Agama RI*, (Jakarta: PT. Intermesa, 1992), hlm.128.

Mereka menghukum rakyat jelata yang bersalah, tetapi membiarkan para bangsawan atau elit masyarakat yang melakukan tindakan melawan hukum.²⁸

3. Prinsip Kemaslahatan

Imam Malik menegaskan bahwa kemaslahatan dikehendaki oleh syara', beliau beralasan bahwa Tuhan mengutus Rasulnya untuk kemaslahatan manusia sesuai dengan Q.S. Al-anbiya ayat 107:

وَمَا أَرْسَلْنَاكَ إِلَّا رَحْمَةً لِّلْعَالَمِينَ ١٠٧

Artinya: “Dan tiadalah Kami mengutus kamu, melainkan untuk (menjadi) rahmat bagi semesta alam”.²⁹

Diskursus utama *maqasid asy-syari'ah* adalah teori maslahat dengan tesis universalnya, *setiap penetapan hukum harus bermuara pada maslahat*. Setiap aturan hukum harus berorientasi mewujudkan maslahat manusia, baik di dunia maupun di akhirat.³⁰

Dalam penelitian ini penulis memakai beberapa kaidah fiqhiyah dalam kerangka pemikiran, diantaranya:

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
مَا لَا يَدْرِكُ كُلَّهُ لَا يَتْرَكَ كُلَّهُ

Artinya: “Apa yang tidak bisa dilaksanakan seluruhnya, jangan ditinggalkan seluruhnya”.

Kaidah ini menyatakan bahwa apabila suatu keputusan yang baik sudah diambil tetapi dalam pelaksanaannya banyak hambatan, maka tidak berarti harus ditinggalkan seluruhnya. Akan tetapi, apa yang dapat dilaksanakan itulah yang dikerjakan sesuai dengan kesempatan dan kemampuan yang ada.³¹

²⁸*Ibid.*, hlm.205.

²⁹Soenarjo, dkk, *Op.Cit*, hlm.508

³⁰IjaSuntana, *IlmuLegislasiIslam, cetakan ke-1*, (Bandung: PustakaSetia, 2015), hlm.67

³¹A. Djazuli. *Kaidah-kaidah Fikih: Kaidah-kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-masalah yang Praktis*, (Jakarta: Pernerda Media Group, 2006), edisi pertama, hlm.153.

تصرف الامام على الرعية منوط با لمصلحه

Artinya: “Kebijaksanaan imam sangat tergantung kepada kemaslahatan rakyat”.

Kaidah ini menegaskan bahwa seorang pemimpin harus berorientasi kepada kemaslahatan rakyat, bukan mengikuti keinginan hawa nafsunya atau keinginan keluarganya atau kelompoknya.³²

F. Langkah-Langkah Penelitian

1. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Metode penelitian kualitatif adalah penelitian yang digunakan untuk meneliti kondisi objek yang alamiah yaitu peneliti sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna dari pada generalisasi.³³

2. Jenis Informasi

Bahan informasi yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier sebagai berikut:

- a. Bahan hukum primer adalah sumber hukum yang bersifat *autoritatif* (mempunyai otoritas) yang terdiri dari perundang-undangan dan putusan-putusan. Adapun peraturan perundang-undangan yang dijadikan sumber hukum primer dalam penelitian ini adalah:

- 1) Undang-Undang Dasar 1945.

³²*Ibid.*, hlm.147-148.

³³Beni Ahmad Saebani, *Filsafat Ilmu dan Metodologi Penelitian*, (Bandung: Pustaka Setia, 2015), hlm.234.

- 2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional.
- 3) Perda nomor 11 tahun 2011 tentang penyelenggaraan pendidikan.
- 4) Peraturan Bupati Garut nomor 732 Tahun 2012.
- 5) RPJMD Kabupaten Garut tahun 2015-2019.

b. Bahan hukum sekunder adalah sumber hukum yang berkaitan dengan hukum primer dan dapat membantu menganalisa bahan hukum primer, antara lain dari buku, majalah, surat kabar, artikel, dokumen-dokumen lainnya. Adapun buku yang digunakan dalam penelitian ini di antaranya adalah:

- 1) Kebijakan Pendidikan di Indonesia: Proses, Produk dan Masa depannya, Karya Ali Imron
- 2) Kebijakan Pendidikan dari Filosofi ke Implementasi, Karya Dr. H. A. Rusdiana, M.M.
- 3) Politik Ketatanegaraan Dalam Islam (Siyasah Dusturiyah), Karya Drs. Jubair Situmorang, M.Ag.

c. Sumber tersier adalah sumber yang memberikan informasi tentang sumber hukum primer dan sumber hukum sekunder seperti KBBI, Kamus Hukum, Ensiklopedia, blog, dan lainnya.

3. Teknik Penelusuran Informasi

Dalam penelitian ini, teknik penelusuran informasi yang dilakukan dengan cara Observasi, wawancara, dan dokumentatif. Selain itu penelusuran informasi dilakukan dengan *library research* (studi kepustakaan) yaitu teknik penelusuran informasi dengan cara menelusuri dan menelaah semua bahan-bahan pustaka yang tersedia di perpustakaan dan tempat lain yang relevan dengan permasalahan yang diteliti dalam penelitian ini.

Selain dengan studi kepustakaan untuk mendapatkan informasi dari buku-buku, teknik penelusuran informasi dalam penelitian ini juga menggunakan teknik browsing yaitu penelusuran informasi dari internet untuk memperoleh informasi yang mendukung penelitian ini seperti artikel, makalah, dan berita yang berhubungan dengan pembahasan yang akan diteliti.

4. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan pada Lembaga Pendidikan di Kecamatan Malangbong Kabupaten Garut, yang dijadikan sample penelitian adalah Desa (Kutanagara, Giri Makmur, Lewo Baru, dan Malangbong,) dan juga Dinas Pendidikan yang berada di Kecamatan Malangbong.

5. Analisis Hasil Penelitian

Dilakukan penulisan hasil penelitian dengan metode deskriptif-analisis dimana seluruh fakta dan permasalahan yang berhubungan dengan objek penelitian akan disajikan secara utuh, setelah dianalisis berdasarkan norma-norma hukum yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.³⁴

Langkah-langkah analisis penelitian adalah sebagai berikut:

- a. Mengumpulkan bahan hukum;
- b. Membaca semua sumber informasi;
- c. Mengklasifikasi hasil pembacaan;
- d. Menafsirkan sumber informasi;
- e. Menarik kesimpulan.

³⁴Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Pers,1986), hlm.10.