

NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN QANUN TENTANG MAJELIS PENDIDIKAN ACEH KABUPATEN BIREUEN



DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
KABUPATEN BIREUEN

DESEMBER
2021

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur disampaikan kehadirat Allah SWT, dengan rahmat dan karunia-Nya sehingga selesai Laporan Akhir Naskah Akademik Rancangan Qanun tentang Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen yang dapat diselesaikan tepat pada waktunya.

Berdasarkan ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh jo Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintahan Aceh merupakan urusan dalam skala Aceh yang meliputi diantaranya bidang pendidikan. Dimana pendidikan di Daerah Aceh diselenggarakan sesuai dengan Sistem Pendidikan Nasional. Namun Daerah Aceh memiliki kewenangan untuk mengembangkan dan mengatur berbagai jenis, jalur, dan jenjang pendidikan serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan syariat Islam. Selain itu, Daerah Aceh dapat mengembangkan dan mengatur Lembaga Pendidikan Agama Islam bagi pemeluknya di berbagai jenis, jalur, dan jenjang pendidikan.

Sehingga untuk mendukung kemajuan pendidikan di Daerah Aceh sesuai dengan Syari'at Islam dan adat istiadat Aceh, maka berdasarkan Pasal 2 Qanun Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 3 Tahun 2006 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Majelis Pendidikan Daerah Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam, maka Daerah Aceh secara umum khususnya Kabupaten/Kota memiliki kewenangan untuk membentuk Majelis Pendidikan Daerah.

Jadi, penyusunan Rancangan Qanun tentang Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen, merupakan suatu peraturan perundang-undangan yang bersifat delegasi atau amanah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Maka untuk

kepentingan kemajuan pendidikan, dipandang sangat mendesak Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Bireuen untuk menerbitkan Qanun.

Ucapan terima kasih disampaikan kepada semua pihak yang turut membantu menyelesaikan Naskah Akademik Rancangan Qanun tentang Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen ini.

Akhirnya kita berharap, semoga Naskah Akademik ini bermanfaat sebagai dasar argumen tentang substansi Rancangan Qanun tentang Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen. Aamiin.

Kami mengucapkan terima kasih kepada Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Bireuen dan Pemerintah Daerah Kabupaten Bireuen atas kepercayaan yang telah diberikan kepada tim. Ucapan terima kasih kami sampaikan juga kepada seluruh anggota tim dari Sarana Konsultan Diklat Nasional (PT SKDN). Penanggung jawab Direktur.

Ucapan terimakasih juga kami sampaikan kepada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Bireuen yang telah banyak memberikan data untuk kesempurnaan dalam penyusunan laporan ini, serta ucapan terimakasih kami sampaikan kepada berbagai pihak yang telah membantu dalam melengkapi penyusunan laporan ini.

Laporan ini memang masih jauh dari kesempurnaan, untuk itu dengan hati terbuka kami menerima masukan dan kritikan dari berbagai pihak. Kiranya laporan ini dapat memenuhi harapan Pemerintah Daerah Kabupaten Bireuen untuk dapat digunakan sebagai bahan masukan dalam pembentukan Qanun.

Medan, Desember 2021
Direktur,

Dr. Ramlan, S.H., M.Hum

DAFTAR ISI

	halaman
KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI.....	iii
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Identifikasi Masalah	21
C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik	22
D. Metode	23
BAB II : KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS ..	26
A. Kajian Teoritis.....	26
1. Konsep syariat Islam.....	27
2. Konsep Pendidikan	32
3. Tujuan Pendidikan	36
4. Kebijakan Pendidikan	38
5. Partisipasi Masyarakat dalam Pendidikan	43
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma	46
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, serta Permasalahan yang Dihadapi Lembaga Pendidikan	53
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur Dalam Qanun tentang Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen Terhadap Lembaga Pendidikan, dan Peningkatan Pendidikan Masyarakat	

serta Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah.....	58
BAB III : EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN	
PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT.....	63
A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	67
B. Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh	69
C. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Bireuen dan Kabupaten Simeulue	71
D. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.....	72
E. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.....	74
F. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh	76
G. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Sebagaimana Telah Diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.....	79
H. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Sebagaimana Telah Diubah Beberapa Kali Terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.....	82

I.	Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar	85
J.	Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan	87
K.	Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan, Sebagaimana Telah Dirubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010	88
L.	Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.....	91
M.	Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 dan Nomor 77 Tahun 2012 tentang Parameter Hak Asasi Manusia Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah	93
N.	Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah	94
O.	Qanun Nomor 3 Tahun 2006 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Majelis Pendidikan Daerah.....	95

P. Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun	98
 BAB IV : LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS.....	100
A. Landasan Keislaman	100
B. Landasan Filosofis	104
C. Landasan Sosiologis	107
D. Landasan Yuridis	108
 BAB V : JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN QANUN TENTANG MAJELIS PENDIDIKAN DAERAH	112
A. Sasaran	112
B. Jangkauan dan Arah Pengaturan.....	115
C. Ruang Lingkup Materi Muatan.....	116
1. Ketentuan umum	116
2. Materi yang akan diatur	117
3. Ketentuan penutup.....	121
 BAB VI : PENUTUP	122
A. Simpulan	122
B. Saran.....	123
 DAFTAR PUSTAKA.....	124

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Berdasarkan Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) mengamanatkan bahwa tujuan membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Pengejawantahan alinea Keempat tersebut merupakan tanggung jawab dan kewajiban Pemerintah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 31 ayat (2) UUD 1945, bahwa; “Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya”. Kewajiban dan tanggungjawab Pemerintah tersebut juga merupakan jawaban atas hak warga negara yang diatur dalam ketentuan Pasal 31 ayat (3) UUD 1945, bahwa;

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

Pengaturan dengan undang-undang tersebut selanjutnya Pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UUSPN). Dalam ketentuan Pasal 11 ayat (1) UUSPN ditegaskan bahwa; “Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi”. Ketentuan pasal ini dengan tegas mewajibkan Pemerintah, termasuk Pemerintah Daerah untuk memberikan layanan kemudahan serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi warga negara.

Kewenangan Pemerintah Daerah untuk memberikan layanan kemudahan serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu, dengan tegas selanjutnya ditentukan dalam Pasal 50 ayat (5) UUSPN, bahwa; “Pemerintah Kabupaten/Kota mengelola pendidikan dasar dan pendidikan menengah, serta satuan pendidikan yang berbasis keunggulan lokal”.

Kewenangan Pemerintah Daerah tersebut sebagai urusan pemerintah wajib berkaitan dengan pelayanan dasar salah satunya adalah mengelola pendidikan yang dapat ditemukan dalam ketentuan Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UUPD).

Untuk melaksanakan kewajiban tersebut, Pemerintah Daerah Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam telah menerbitkan Qanun Nomor 3 Tahun 2006 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Majelis Pendidikan Daerah. Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen ini dibentuk di daerah berdasarkan amanat Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 044/U/2002 Tentang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah, sebagaimana ditentukan pada Pasal 1 angka 1, bahwa di setiap Kabupaten/Kota dibentuk Dewan Pendidikan atas prakarsa masyarakat dan/atau Pemerintah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan Pasal 5 Qanun No. 3 Tahun 2006 MPD memiliki tugas sebagai berikut:

- a. mengawasi dan menilai penyelenggaraan pendidikan pada semua jalur, jenis dan jenjang pendidikan, baik negeri maupun swasta.
- b. memberikan pendapat dan pertimbangan dalam menyusun rancangan anggaran pendidikan Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
- c. menjaga standar mutu pendidikan.
- d. mengembangkan sistem pendidikan islami di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kabupaten Bireuen Tahun 2017-2022 ditentukan bahwa tugas

pokok MPD adalah memberi pendapat dan pertimbangan mengenai pendidikan, penyusunan konsep-konsep pengembangan pendidikan yang Islami menampung aspirasi masyarakat mengenai pendidikan dan mendorong partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan dan peningkatan kualitas pendidikan di Kabupaten Bireuen. Sedangkan kewenangan MPD adalah mengawasi dan menilai penyelenggaraan pendidikan semua jalur, jenis dan jenjang pendidikan serta menjaga standar mutu pendidikan di Kabupaten Bireuen.¹

Berdasarkan ketentuan di atas, maka perlu dilakukan penelitian atau pengkajian hukum terhadap permasalahan serta pembentukan Qanun terkait Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen, terutama dengan telah adanya Qanun Nomor 3 Tahun 2006 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Majelis Pendidikan Daerah.

Sekalipun ada dasar hukum untuk menetapkan Qanun tentang Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen, diperlukan pula argumentasi tentang (urgensi) membentuk Qanun, yang secara garis besar meliputi argumentasi filosofis, sosiologis, dan yuridis. Dalam kerangka inilah perlu disusun Naskah Akademik Rancangan Qanun tentang Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen.

Pada tahun 2019, Angka Partisipasi Murni (APM)² di Kabupaten Bireuen untuk tingkat SD/MI sebesar 97,40 persen,

¹ Lihat Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kabupaten Bireuen Tahun 2017-2022, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Bireuen Tahun 2018, hlm. 40.

² Angka Partisipasi Murni (APM) adalah proporsi penduduk pada kelompok umur jenjang pendidikan tertentu yang masih bersekolah terhadap penduduk pada kelompok umur tersebut. APM menunjukkan seberapa banyak penduduk usia sekolah yang sudah dapat memanfaatkan fasilitas pendidikan sesuai dengan jenjang pendidikannya. APM juga berguna untuk mengukur daya serap sistem pendidikan terhadap penduduk usia sekolah. Jika APM = 100, berarti seluruh anak usia sekolah dapat bersekolah tepat waktu sesuai dengan jenjang pendidikan. BPS Kabupaten Bireuen, Kabupaten Bireuen Dalam Angka 2020, Bireuen: BPS Kabupaten Bireuen, 2020, hlm. 113.

tingkat SMP/MTs sebesar 82,82 persen dan tingkat SMA/SMK/MA sebesar 72,84 persen. Pada semester ganjil tahun ajaran 2019/2020 jumlah murid di Kabupaten Bireuen untuk jenjang TK sebanyak 8.656 siswa, RA sebanyak 821 siswa, SD sebanyak 33.627 siswa, MI sebanyak 16.548 siswa, SMP sebanyak 18.221 siswa, MTs sebanyak 7.546 siswa, SMA sebanyak 10.729 siswa, SMK sebanyak 3.702 siswa dan Madrasah Aliyah sebanyak 4.732 siswa.

Adapun jumlah sekolah Taman Kanak-Kanak (TK) di Kabupaten Bireuen pada tahun 2019 berjumlah 205 sekolah, guru berjumlah 773 orang, dan siswa berjumlah 8.656 orang, yang selengkapnya dapat dilihat pada tabel berikut:³

Tabel 1: Jumlah Sekolah, Guru, dan Murid Taman Kanak-Kanak (TK) di Bawah Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan Menurut Kecamatan di Kabupaten Bireuen, 2019/2020

Kecamatan	Sekolah		Guru		Siswa	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Samalanga	12	12	84	51	531	708
Sp Mamplam	9	11	90	46	409	441
Pandrah	4	4	36	6	117	108
Jeunieb	10	11	53	33	521	499
Peulimbang	3	3	20	9	103	122
Peudada	11	12	70	24	291	398
Juli	12	13	62	29	464	516
Jeumpa	17	16	97	60	614	623
Kota Juang	32	31	227	150	1.374	1.413
Kuala	7	7	32	16	183	246
Jangka	16	16	69	50	334	597
Peusangan	41	25	189	107	1.086	1.110
Psg Selatan	6	6	37	33	265	283
Psg Siblah Krueng	5	3	27	9	130	97
Makmur	11	10	51	35	264	359
Gandapura	11	11	101	49	508	508
Kuta Blang	12	14	91	66	629	628
J u m l a h	219	205	1336	773	7823	8656

³ Idem., hlm. 119.

Sedangkan jumlah Sekolah Raudatul Atfhal (RA) di Bawah Kementerian Agama pada tahun 2019 berjumlah 20 sekolah, guru berjumlah 104 orang, dan murid berjumlah 796 orang, yang selegkapnya dapat dilihat pada tabel berikut:⁴

Tabel 2: Jumlah Sekolah, Guru, dan Murid Raudatul Atfhal (RA) di Bawah Kementrian Agama Menurut Kecamatan di Kabupaten Bireuen, 2019/2020

Kecamatan	Sekolah		Guru		Siswa	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Samalanga	1	1	5	5	16	17
Sp Mamplam	1	1	5	4	33	33
Pandrah	2	2	11	16	106	97
Jeunieb	1	1	8	6	60	66
Peulimbang	-	-	-	-	-	-
Peudada	2	2	9	8	124	114
Juli	2	2	8	6	62	60
Jeumpa	-	-	-	-	-	-
Kota Juang	2	2	13	12	75	75
Kuala	1	1	3	2	27	27
Jangka	-	-	-	-	-	-
Peusangan	3	3	16	20	108	108
Psg Selatan	1	1	6	5	28	40
Psg Siblah Krueng	2	2	11	8	93	100
Makmur	-	-	-	-	-	-
Gandapura	-	-	-	-	-	-
Kuta Blang	2	2	9	12	64	84
J u m l a h	20	20	104	104	796	821

Untuk Sekolah Dasar (SD) di Bawah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan pada tahun 2019 sekolah negeri berjumlah 228 sekolah sedangkan sekolah swasta berjumlah 6 sekolah. Guru untuk sekolah negeri berjumlah 3742 orang, sedangkan untuk guru swasta berjumlah 89 orang, dan murid sekolah negeri berjumlah 31933 orang, sedangkan untuk sekolah swasta berjumlah 1694 orang, yang selegkapnya dapat dilihat pada tabel berikut:⁵

⁴ Idem., hlm. 120.

⁵ Idem., hlm. 121-123.

Tabel 3: Jumlah Sekolah, Guru, dan Murid Sekolah Dasar (SD) di Bawah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Menurut Kecamatan di Kabupaten Bireuen, 2019/2020

Kecamatan	Sekolah					
	Negeri		Swasta		Jumlah	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Samalanga	12	12	-	-	12	12
Sp Mamplam	18	18	-	-	18	18
Pandrah	6	6	-	-	6	6
Jeunieb	14	14	1	1	15	15
Peulimbang	6	6	-	-	6	6
Peudada	20	20	-	-	20	20
Juli	19	19	-	-	19	19
Jeumpa	12	12	1	1	13	13
Kota Juang	21	21	2	2	23	23
Kuala	7	7	-	-	7	7
Jangka	13	13	-	-	13	13
Peusangan	28	28	1	1	29	29
Psg Selatan	9	9	-	-	9	9
Psg Sibbleh Krueng	8	8	-	-	8	8
Makmur	13	13	-	-	13	13
Gandapura	11	11	-	1	11	12
Kuta Blang	11	11	-	-	11	11
J u m l a h	228	228	5	6	233	234

Lanjutan tabel 3:

Kecamatan	Guru					
	Negeri		Swasta		Jumlah	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Samalanga	178	187	-	-	178	187
Sp Mamplam	241	272	-	-	241	272
Pandrah	64	78	-	-	64	78
Jeunieb	157	204	10	12	167	216
Peulimbang	79	80	-	-	79	80
Peudada	274	271	-	-	274	271
Juli	300	304	-	-	300	304
Jeumpa	216	208	19	15	235	223
Kota Juang	406	390	53	48	459	438
Kuala	108	113	-	-	108	113
Jangka	220	228	-	-	220	228
Peusangan	545	542	9	8	554	550
Psg Selatan	135	146	-	-	135	146
Psg Sibbleh Krueng	135	138	-	-	135	138
Makmur	226	235	-	-	226	235

Gandapura	204	193	-	6	204	199
Kuta Blang	157	153	-	-	157	153
J u m l a h	3645	3742	91	89	3736	3831

Lanjutan tabel 3:

Kecamatan	Murid					
	Negeri		Swasta		Jumlah	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Samalanga	1647	1630	-	-	1647	1630
Sp Mamplam	2293	2258	-	-	2293	2258
Pandrah	633	652	-	-	633	652
Jeunieb	2028	1992	188	251	2216	2242
Peulimbang	929	879	-	-	929	879
Peudada	2019	2047	-	-	2019	2047
Juli	2826	2804	-	-	2826	2804
Jeumpa	2395	2437	340	348	2735	2785
Kota Juang	5223	5223	719	880	5942	6103
Kuala	941	915	-	-	941	915
Jangka	1519	1524	-	-	1519	1524
Peusangan	3945	3963	130	215	4075	4178
Psg Selatan	880	919	-	-	880	919
Psg Siblah Krueng	749	754	-	-	749	754
Makmur	1448	1451	-	-	1448	1451
Gandapura	1300	1276	-	0	1300	1276
Kuta Blang	1174	1209	-	-	1174	1209
J u m l a h	31949	31933	1377	1694	33326	33627

Sedangkan jumlah Sekolah Madrasah Ibtidaiyah (MI) di Bawah Kementerian Agama pada tahun 2019 berjumlah 55 sekolah negeri dan 3 sekolah swasta, guru negeri berjumlah 1305 orang dan guru swasta berjumlah 57 orang, dan jumlah murid pada sekolah negeri berjumlah 16517 orang sedangkan pada sekolah swasta berjumlah 486 orang, yang selengkapnya dapat dilihat pada tabel berikut:⁶

⁶ Idem., hlm. 124-126.

Tabel 4: Jumlah Sekolah, Guru, dan Murid Madrasah Ibtidaiyah (MI) di Bawah Kementerian Agama Menurut Kecamatan di Kabupaten Bireuen, 2019/2020

Kecamatan	Sekolah					
	Negeri		Swasta		Jumlah	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Samalanga	6	6	-	-	6	6
Sp Mamplam	4	4	-	-	4	4
Pandrah	2	2	-	-	2	2
Jeunieb	3	3	-	-	3	3
Peulimbang	1	1	-	-	1	1
Peudada	4	4	-	-	4	4
Juli	2	2	-	-	2	2
Jeumpa	2	2	1	1	3	3
Kota Juang	1	1	-	-	1	1
Kuala	2	2	-	-	2	2
Jangka	6	6	1	1	7	7
Peusangan	7	7	-	-	7	7
Psg Selatan	2	2	1	1	3	3
Psg Sibbleh Krueng	3	3	-	-	3	3
Makmur	2	2	-	-	2	2
Gandapura	4	4	-	-	4	4
Kuta Blang	4	4	-	-	4	4
J u m l a h	55	55	3	3	58	58

Lanjutan tabel 4:

Kecamatan	Guru					
	Negeri		Swasta		Jumlah	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Samalanga	115	119	-	-	115	119
Sp Mamplam	72	82	-	-	72	82
Pandrah	18	29	-	-	18	29
Jeunieb	56	64	-	-	56	64
Peulimbang	26	38	-	-	26	38
Peudada	87	98	-	-	87	98
Juli	64	68	-	-	64	68
Jeumpa	59	56	11	11	70	67
Kota Juang	62	69	-	-	62	69
Kuala	49	62	-	-	49	62
Jangka	140	180	17	17	157	197
Peusangan	196	199	-	-	196	199
Psg Selatan	31	46	29	15	60	61
Psg Sibbleh Krueng	39	62	-	-	39	62
Makmur	36	39	-	-	36	39

Gandapura	141	148	-	-	141	148
Kuta Blang	114	118	-	-	114	118
J u m l a h	1305	1477	57	43	1362	1520

Lanjutan tabel 4:

Kecamatan	Murid					
	Negeri		Swasta		Jumlah	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Samalanga	1484	1460	-	-	1484	1460
Sp Mamplam	756	735	-	-	756	735
Pandrah	345	344	-	-	345	344
Jeunieb	1035	1073	-	-	1035	1073
Peulimbang	487	451	-	-	487	451
Peudada	1157	1119	-	-	1157	1119
Juli	1061	1042	-	-	1061	1042
Jeumpa	694	670	193	197	887	867
Kota Juang	1111	976	-	-	1111	976
Kuala	970	990	-	-	970	990
Jangka	1314	1281	125	120	1439	1401
Peusangan	2363	2302	-	-	2363	2302
Psg Selatan	428	406	168	151	596	557
Psg Siblah Krueng	453	449	-	-	453	449
Makmur	310	307	-	-	310	307
Gandapura	1415	1389	-	-	1415	1389
Kuta Blang	1134	1122	-	-	1134	1122
J u m l a h	16517	16116	486	468	17003	16584

Untuk Sekolah Menengah Pertama (SMP) di Bawah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan pada tahun 2019 sekolah negeri berjumlah 61 sekolah sedangkan sekolah swasta berjumlah 27 sekolah. Guru untuk sekolah negeri berjumlah 1901 orang, sedangkan untuk guru swasta berjumlah 293 orang, dan murid sekolah negeri berjumlah 13526 orang, sedangkan untuk sekolah swasta berjumlah 4695 orang, yang selengkapnya dapat dilihat pada tabel berikut:⁷

⁷ Idem., hlm. 127-129.

Tabel 5: Jumlah Sekolah, Guru, dan Murid Sekolah Menengah Pertama (SMP) di Bawah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Menurut Kecamatan di Kabupaten Bireuen, 2019/2020

Kecamatan	Sekolah					
	Negeri		Swasta		Jumlah	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Samalanga	6	6	4	5	10	11
Sp Mamplam	4	4	5	5	9	9
Pandrah	2	2	-	-	2	2
Jeunieb	3	3	1	1	4	4
Peulimbang	2	2	1	1	3	3
Peudada	4	4	-	-	4	4
Juli	6	6	-	1	6	7
Jeumpa	3	3	2	2	5	5
Kota Juang	5	5	4	5	9	10
Kuala	1	1	-	-	1	1
Jangka	2	2	-	-	2	2
Peusangan	8	7	5	5	13	12
Psg Selatan	2	2	-	-	2	2
Psg Siblah Krueng	3	3	-	-	3	3
Makmur	4	4	1	1	5	5
Gandapura	3	3	1	1	4	4
Kuta Blang	4	4	-	-	4	4
J u m l a h	62	61	24	27	86	88

Lanjut tabel 5:

Kecamatan	Guru					
	Negeri		Swasta		Jumlah	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Samalanga	147	145	95	106	242	251
Sp Mamplam	83	84	31	38	114	122
Pandrah	38	41	-	-	38	41
Jeunieb	73	78	14	11	87	89
Peulimbang	46	49	2	2	48	51
Peudada	93	83	-	-	93	83
Juli	196	194	-	8	196	202
Jeumpa	128	124	21	23	149	147
Kota Juang	320	285	31	43	351	328
Kuala	31	28	-	-	31	28
Jangka	103	94	-	-	103	94
Peusangan	263	230	45	42	308	272
Psg Selatan	81	81	-	-	81	81
Psg Siblah Krueng	72	75	-	-	72	75

Makmur	94	100	5	6	99	106
Gandapura	128	97	13	14	141	111
Kuta Blang	112	113	-	-	112	113
J u m l a h	2008	1901	257	293	2265	2194

Lanjutan tabel 5:

Kecamatan	Murid					
	Negeri		Swasta		Jumlah	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Samalanga	1016	1082	1883	2375	2899	3457
Sp Mamplam	762	823	364	487	1126	1310
Pandrah	222	204	-	-	222	204
Jeunieb	726	767	303	407	1029	1174
Peulimbang	361	365	140	272	501	637
Peudada	656	695	-	-	656	695
Juli	1123	1157	-	37	1123	1194
Jeumpa	764	814	169	180	933	994
Kota Juang	2860	3034	205	291	3065	3325
Kuala	163	171	-	-	163	171
Jangka	480	507	-	-	480	507
Peusangan	1798	1822	290	455	2088	2277
Psg Selatan	406	416	-	-	406	416
Psg Siblah Krueng	264	285	-	-	264	285
Makmur	450	445	99	103	549	548
Gandapura	497	558	93	88	590	646
Kuta Blang	382	381	-	-	382	381
J u m l a h	12930	13526	3546	4695	16476	18221

Sedangkan jumlah Sekolah Madrasah Tsanawiyah (MTs) di Bawah Kementerian Agama pada tahun 2019 berjumlah 11 sekolah negeri dan 22 sekolah swasta, guru negeri berjumlah 432 orang dan guru swasta berjumlah 328 orang, dan jumlah murid pada sekolah negeri berjumlah 4571 orang sedangkan pada sekolah swasta berjumlah 2592 orang, yang selengkapnya dapat dilihat pada tabel berikut:⁸

⁸ Idem., hlm. 130-132.

Tabel 6: Jumlah Sekolah, Guru, dan Murid Madrasah Tsanawiyah (MTs) di Bawah Kementerian Agama Menurut Kecamatan di Kabupaten Bireuen, 2019/2020

Kecamatan	Sekolah					
	Negeri		Swasta		Jumlah	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Samalanga	1	1	-	-	1	1
Sp Mamplam	-	-	2	2	2	2
Pandrah	-	-	2	2	2	2
Jeunieb	1	1	-	-	1	1
Peulimbang	-	-	1	1	1	1
Peudada	1	1	2	2	3	3
Juli	-	-	3	3	3	3
Jeumpa	-	-	1	1	1	1
Kota Juang	1	1	3	3	4	4
Kuala	-	-	1	1	1	1
Jangka	2	2	-	-	2	2
Peusangan	1	1	5	5	6	6
Psg Selatan	-	-	1	1	1	1
Psg Siblah Krueng	-	-	1	1	1	1
Makmur	1	1	-	-	1	1
Gandapura	1	1	-	-	1	1
Kuta Blang	2	2	-	-	2	2
J u m l a h	11	11	22	22	33	33

Lanjutan tabel 6:

Kecamatan	Guru					
	Negeri		Swasta		Jumlah	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Samalanga	36	54	-	-	36	54
Sp Mamplam	-	-	20	35	20	35
Pandrah	-	-	21	39	21	39
Jeunieb	40	41	-	-	40	41
Peulimbang	-	-	16	16	16	16
Peudada	30	31	29	43	59	74
Juli	-	-	44	67	44	67
Jeumpa	-	-	28	32	28	32
Kota Juang	53	64	35	76	88	140
Kuala	-	-	41	17	41	17
Jangka	58	64	-	-	58	64
Peusangan	63	63	62	121	125	184
Psg Selatan	-	-	8	8	8	8
Psg Siblah Krueng	-	-	24	23	24	23

Makmur	28	32	-	-	28	32
Gandapura	70	74	-	-	70	74
Kuta Blang	54	67	-	-	54	67
J u m l a h	432	490	328	477	760	967

Lanjutan tabel 6:

Kecamatan	Murid					
	Negeri		Swasta		Jumlah	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Samalanga	415	413	-	-	415	413
Sp Mamplam	-	-	119	104	119	104
Pandrah	-	-	180	216	180	216
Jeunieb	509	476	-	-	509	476
Peulimbang	-	-	13	32	13	32
Peudada	303	288	254	276	557	564
Juli	-	-	573	563	573	563
Jeumpa	-	-	212	237	212	237
Kota Juang	630	539	279	340	909	879
Kuala	-	-	44	40	44	40
Jangka	443	448	-	-	443	448
Peusangan	794	800	724	865	1518	1665
Psg Selatan	-	-	31	30	31	30
Psg Siblah Krueng	-	-	163	143	163	143
Makmur	200	194	-	-	200	194
Gandapura	803	787	-	-	803	787
Kuta Blang	474	458	-	-	474	458
J u m l a h	4571	4403	2592	2846	7163	7249

Untuk Sekolah Menengah Atas (SMA) di Bawah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan pada tahun 2019 sekolah negeri berjumlah 21 sekolah sedangkan sekolah swasta berjumlah 12 sekolah. Guru untuk sekolah negeri berjumlah 1084 orang, sedangkan untuk guru swasta berjumlah 149 orang, dan murid sekolah negeri berjumlah 8326 orang, sedangkan untuk sekolah swasta berjumlah 2403 orang, yang selengkapnya dapat dilihat pada tabel berikut:⁹

⁹ Idem., hlm. 133-135.

Tabel 7: Jumlah Sekolah, Guru, dan Murid Sekolah Menengah Atas (SMA) di Bawah Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan Menurut Kecamatan di Kabupaten Bireuen, 2019/2020

Kecamatan	Sekolah					
	Negeri		Swasta		Jumlah	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Samalanga	3	3	2	2	5	5
Sp Mamplam	1	1	3	3	4	4
Pandrah	1	1	-	-	1	1
Jeunieb	1	1	1	1	2	2
Peulimbang	1	1	-	-	1	1
Peudada	1	1	1	1	2	2
Juli	1	1	1	1	2	2
Jeumpa	1	1	1	1	2	2
Kota Juang	3	3	-	-	3	3
Kuala	1	1	-	-	1	1
Jangka	1	1	-	-	1	1
Peusangan	3	3	3	2	6	5
Psg Selatan	1	1	-	-	1	1
Psg Siblah Krueng	1	1	-	-	1	1
Makmur	1	1	-	1	2	2
Gandapura	1	1	-	-	1	1
Kuta Blang	2	2	-	-	2	2
J u m l a h	24	24	12	12	36	36

Lanjutan tabel 7:

Kecamatan	Guru					
	Negeri		Swasta		Jumlah	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Samalanga	125	124	49	57	174	181
Sp Mamplam	41	39	24	26	65	65
Pandrah	25	24	-	-	25	24
Jeunieb	32	33	-	3	32	36
Peulimbang	46	40	-	-	46	40
Peudada	48	39	10	10	58	49
Juli	48	46	15	17	63	63
Jeumpa	41	40	20	15	61	55
Kota Juang	249	220	-	-	249	220
Kuala	47	48	-	-	47	48
Jangka	41	42	-	-	41	42
Peusangan	182	154	35	19	217	173
Psg Selatan	44	36	-	-	44	36
Psg Siblah Krueng	44	38	-	-	44	38

Makmur	41	41	-	2	41	43
Gandapura	67	50	-	-	67	50
Kuta Blang	77	70	-	-	77	70
J u m l a h	1198	1084	153	149	1351	1233

Lanjutan tabel 7:

Kecamatan	Murid					
	Negeri		Swasta		Jumlah	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Samalanga	1051	1013	984	1092	2035	2105
Sp Mamplam	332	330	550	608	882	938
Pandrah	140	147	-	-	140	147
Jeunieb	167	192	37	112	204	304
Peulimbang	180	212	-	-	180	212
Peudada	363	334	96	84	459	418
Juli	206	228	42	61	248	289
Jeumpa	240	221	152	131	392	352
Kota Juang	2584	2342	-	-	2584	2342
Kuala	337	390	-	-	337	390
Jangka	245	259	-	-	245	259
Peusangan	1390	1286	216	251	1606	1537
Psg Selatan	190	181	-	-	190	181
Psg Siblah Krueng	210	209	-	-	210	209
Makmur	191	195	-	64	191	259
Gandapura	453	469	-	-	453	469
Kuta Blang	314	318	-	-	314	318
J u m l a h	8593	8326	2077	2403	10670	10729

Sedangkan untuk Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) di Bawah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan pada tahun 2019 sekolah negeri berjumlah 8 sekolah sedangkan sekolah swasta berjumlah 4 sekolah. Guru untuk sekolah negeri berjumlah 424 orang, sedangkan untuk guru swasta berjumlah 44 orang, dan murid sekolah negeri berjumlah 3022 orang, sedangkan untuk sekolah swasta berjumlah 680 orang, yang selengkapnya dapat dilihat pada tabel berikut:¹⁰

¹⁰ Idem., hlm. 136-138.

Tabel 8: Jumlah Sekolah, Guru, dan Murid Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) di Bawah Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan Menurut Kecamatan di Kabupaten Bireuen, 2019/2020

Kecamatan	Sekolah					
	Negeri		Swasta		Jumlah	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Samalanga	-	-	1	1	1	1
Sp Mamplam	1	1	-	-	1	1
Pandrah	-	-	-	-	-	-
Jeunieb	1	1	-	-	1	1
Peulimbang	-	-	1	1	1	1
Peudada	-	-	-	-	-	-
Juli	-	-	1	1	1	1
Jeumpa	1	1	-	-	1	1
Kota Juang	1	1	1	1	2	2
Kuala	-	-	-	-	-	-
Jangka	-	-	-	-	-	-
Peusangan	3	3	-	-	3	3
Psg Selatan	-	-	-	-	-	-
Psg Siblah Krueng	-	-	-	-	-	-
Makmur	-	-	-	-	-	-
Gandapura	1	1	-	-	1	1
Kuta Blang	-	-	-	-	-	-
J u m l a h	8	8	4	4	12	12

Lanjutan tabel 8:

Kecamatan	Guru					
	Negeri		Swasta		Jumlah	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Samalanga	-	-	13	16	13	16
Sp Mamplam	32	36	-	-	32	36
Pandrah	-	-	-	-	-	-
Jeunieb	54	52	-	-	54	52
Peulimbang	-	-	5	6	5	6
Peudada	-	-	-	-	-	-
Juli	-	-	6	6	6	6
Jeumpa	33	31	-	-	33	31
Kota Juang	121	118	14	16	135	134
Kuala	-	-	-	-	-	-
Jangka	-	-	-	-	-	-
Peusangan	136	129	-	-	136	129
Psg Selatan	-	-	-	-	-	-
Psg Siblah Krueng	-	-	-	-	-	-

Makmur	-	-	-	-	-	-
Gandapura	59	58	-	-	59	58
Kuta Blang	-	-	-	-	-	-
J u m l a h	435	424	38	44	473	468

Lanjutan tabel 8:

Kecamatan	Murid					
	Negeri		Swasta		Jumlah	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Samalanga	-	-	281	286	281	286
Sp Mamplam	96	96	-	-	96	96
Pandrah	-	-	-	-	-	-
Jeunieb	315	292	-	-	315	292
Peulimbang	-	-	160	220	160	220
Peudada	-	-	-	-	-	-
Juli	-	-	20	36	20	36
Jeumpa	168	174	-	-	168	174
Kota Juang	1274	1200	141	138	1415	1338
Kuala	-	-	-	-	-	-
Jangka	-	-	-	-	-	-
Peusangan	959	970	-	-	959	970
Psg Selatan	-	-	-	-	-	-
Psg Siblah Krueng	-	-	-	-	-	-
Makmur	-	-	-	-	-	-
Gandapura	227	290	-	-	227	290
Kuta Blang	-	-	-	-	-	-
J u m l a h	3039	3022	602	680	3641	3702

Sedangkan jumlah Sekolah Madrasah Aliyah (MA) di Bawah Kementerian Agama pada tahun 2019 berjumlah 7 sekolah negeri dan 14 sekolah swasta, guru negeri berjumlah 304 orang dan guru swasta berjumlah 238 orang, dan jumlah murid pada sekolah negeri berjumlah 2740 orang sedangkan pada sekolah swasta berjumlah 2207 orang, yang selengkapnya dapat dilihat pada tabel berikut:¹¹

¹¹ Idem., hlm. 139-141.

Tabel 9: Jumlah Sekolah, Guru, dan Murid Madrasah Aliyah (MA) di Bawah Kementerian Agama Menurut Kecamatan di Kabupaten Bireuen, 2019/2020

Kecamatan	Sekolah					
	Negeri		Swasta		Jumlah	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Samalanga	1	1	1	1	2	2
Sp Mamplam	-	-	1	1	1	1
Pandrah	-	-	1	1	1	1
Jeunieb	1	1	-	-	1	1
Peulimbang	-	-	-	-	-	-
Peudada	1	1	-	-	1	1
Juli	-	-	2	2	2	2
Jeumpa	-	-	1	1	1	1
Kota Juang	1	1	2	3	3	4
Kuala	-	-	-	-	-	-
Jangka	1	1	-	-	1	1
Peusangan	1	1	4	4	5	5
Psg Selatan	-	-	-	-	-	-
Psg Sibbleh Krueng	-	-	-	-	-	-
Makmur	-	-	1	1	1	1
Gandapura	1	1	-	-	1	1
Kuta Blang	-	-	1	1	1	1
Jumlah	7	7	14	15	21	22

Lanjutan tabel 9:

Kecamatan	Guru					
	Negeri		Swasta		Jumlah	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Samalanga	40	45	27	42	67	87
Sp Mamplam	-	-	20	20	20	20
Pandrah	-	-	13	23	13	23
Jeunieb	51	51	-	-	51	51
Peulimbang	-	-	-	-	-	-
Peudada	27	21	-	-	27	21
Juli	-	-	50	55	50	55
Jeumpa	-	-	18	14	18	14
Kota Juang	46	61	41	70	87	131
Kuala	-	-	-	-	-	-
Jangka	40	50	-	-	40	50
Peusangan	57	57	45	80	102	137
Psg Selatan	-	-	-	-	-	-
Psg Sibbleh Krueng	-	-	-	-	-	-
Makmur	-	-	13	15	13	15

Gandapura	43	47	-	-	43	47
Kuta Blang	-	-	11	11	11	11
J u m l a h	304	332	238	330	542	662

Lanjutan tabel 9:

Kecamatan	Murid					
	Negeri		Swasta		Jumlah	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Samalanga	293	280	836	804	1129	1084
Sp Mamplam	-	-	80	60	80	60
Pandrah	-	-	112	124	112	124
Jeunieb	563	491	-	-	563	491
Peulimbang	-	-	-	-	-	-
Peudada	172	165	-	-	172	165
Juli	-	-	510	528	510	528
Jeumpa	-	-	178	166	178	166
Kota Juang	529	479	106	189	635	668
Kuala	-	-	-	-	-	-
Jangka	242	201	-	-	242	201
Peusangan	690	584	291	346	981	930
Psg Selatan	-	-	-	-	-	-
Psg Sibbleh Krueng	-	-	-	-	-	-
Makmur	-	-	62	64	62	64
Gandapura	251	221	-	-	251	221
Kuta Blang	-	-	32	31	32	31
J u m l a h	2740	2421	2207	2312	4947	4733

Berdasarkan uraian tabel di atas maka di Kabupaten Bireuen pada tahun 2020 memiliki gedung sekolah untuk tingkat sekolah taman kanak-kanak sederajat berjumlah 225 sekolah, guru sebanak 877 orang, dan siswa sebanyak 9477 orang. Untuk tingkat sekolah dasar sederajat berjumlah 292 sekolah, guru sebanyak 5351 orang, siswa sebanyak 50211 orang. Untuk tingkat sekolah menengah pertama sederajat berjumlah 121 sekolah, guru sebanyak 3161 orang, siswa sebanyak 25470 orang. Sedangkan untuk tingkat sekolah menengah atas sederajat berjumlah 70 sekolah, guru sebanyak 1030 orang, dan siswa sebanyak 19164 orang.

Apabila dilihat dari banyaknya sekolah dan siswa yang lagi menempuh pendidikan, maka diperlukan dukungan dari semua pihak untuk memajukan pendidikan di Kabupaten Bireuen, yang salah satunya dengan membentuk Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen yang bersifat mandiri, tidak mempunyai hubungan hierarkis dengan satuan pendidikan maupun lembaga pemerintah lainnya.

Kehadiran Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen diharapkan dapat mendukung terlaksananya penyelenggaraan pendidikan yang memiliki prinsip:¹²

- a. pendidikan untuk semua orang tanpa membedakan suku, agama, ras, dan keturunan;
- b. sebagai proses pembudayaan dan pemberdayaan peserta didik yang berlangsung sepanjang hayat;
- c. pengembangan keseluruhan aspek kepribadian peserta didik dilakukan secara sistematis, terpadu, dan terarah;
- d. memberi keteladanan, membangun kemauan dan mengembangkan kreativitas peserta didik;
- e. mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu layanan pendidikan; dan
- f. sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai budaya, dan kemajemukan suku bangsa, serta menghormati asas demokrasi dan keadilan.

Semua prinsip-prinsip pendidikan tersebut diselenggarakan berdasarkan pada nilai-nilai Islami. Untuk itu diperlukan dasar kewenangan pendelegasian pembentukan Qanun yang sangat penting dimana posisi Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen baik terhadap masyarakat maupun terhadap Pemerintah Kabupaten Bireuen, maka diperlukan penyusunan Naskah Akademik.

¹² Lihat Pasal 5 Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Pendidikan.

B. Identifikasi Masalah

Berbagai permasalahan pendidikan di atas dari waktu ke waktu terus bertambah, membutuhkan pemahaman terhadap akar permasalahan pendidikan secara mendasar. Dalam hal ini perlu adanya identifikasi dan perumusan akar masalah atas berbagai persoalan pendidikan yang muncul dan terus berkembang. Perumusan masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan memadukan pandangan-pandangan yang bertentangan, dan merancang peluang-peluang kebijakan yang baru.¹³

Dari uraian permasalahan di atas, maka beberapa permasalahan yang dapat diidentifikasi adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana tanggung jawab Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen, pemerintah daerah, masyarakat dan organisasi masyarakat, pelaku usaha dalam mewujudkan pendidikan yang baik di Kabupaten Bireuen?
2. Apa saja yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis mengenai perlunya pembentukan Qanun tentang Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen?
3. Apa saja materi muatan yang diatur dalam pasal-pasal Rancangan Qanun Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen, yang merupakan kebijakan formulasi dan sangat strategis dalam rangka mewujudkan tujuan penyelenggaraan pendidikan bagi seluruh potensi peserta didik yang beriman dan bertaqwa kepada Allah SWT, berakhlak mulia, berpengetahuan, cerdas, cakap, kreatif, mandiri, demokratis, dan bertanggung jawab.

¹³ Lihat Dunn, William N., Analisis Kebijakan Publik, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1999, hlm. 26.

C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

Tujuan penyusunan naskah akademik Rancangan Qanun Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen ini merupakan dasar untuk mengkaji dan menganalisis pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Selain itu, tujuan disusunnya Naskah Akademik Rancangan Qanun Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen ini adalah untuk merumuskan:

1. Urgensi dilakukannya penyusunan Rancangan Qanun Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen adalah untuk melihat tanggung jawab Pemerintah Daerah Kabupaten Bireuen, Masyarakat, Pelaku Usaha, Keluarga dan Organisasi Kemasyarakatan terhadap kewajibannya untuk memberikan perhatian terhadap kemajuan pendidikan sesuai tugas dan tanggung jawabnya, agar tercipta pendidikan yang lebih baik di Kabupaten Bireuen.
2. Pertimbangan apa saja yang menjadi landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Qanun Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen, yang berdasarkan Syari'ah Islam dan adat istiadat masyarakat Kabupaten Bireuen.
3. Sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah muatan yang diatur dalam pasal-pasal Rancangan Qanun Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen, yang merupakan kebijakan formulasi dan sangat strategis dalam rangka mewujudkan pendidikan berkualitas dengan lulusan yang beriman dan bertaqwa kepada Allah SWT, berakhlak mulia, berpengetahuan, cerdas, cakap, kreatif, mandiri, demokratis, dan bertanggung jawab.

D. Metode

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Qanun Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen dilakukan melalui studi kepustakaan/literatur dengan menelaah berbagai data sekunder seperti peraturan perundangan terkait, dokumen hukum terkait, jurnal penelitian dan literatur mengenai Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen. Selain itu dilakukan pengumpulan masukan dari pakar dan pemangku kepentingan melalui diskusi terpumpun.

Metode penelitian yang digunakan dalam tulisan ini adalah metode penelitian hukum dengan pendekatan perundang-undangan. Peter Mahmud Marzuki sebagaimana dikutip I Md Pasek Diantha mengatakan penelitian hukum merupakan suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.¹⁴ Lebih lanjut Peter Mahmud Marzuki sebagaimana dikutip Laurensius Arliman S, mengatakan metode penelitian hukum normatif diartikan sebagai sebuah metode penelitian atas aturan-aturan perundangan baik ditinjau dari sudut hirarki perundang-undangan (vertikal), maupun hubungan harmoni perundang-undangan (horizontal).¹⁵ Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji sebagaimana dikutip Noor Muhammad Aziz mengatakan penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka.¹⁶

Pendekatan (approach) penelitian yang digunakan adalah pendekatan asas-asas hukum dan pendekatan perundang-undang

¹⁴ I Md Pasek Diantha, *Konsepsi Teoritis Penelitian Hukum Normatif*, Denpasar: Fakultas Hukum Universitas Udayana, 2015, hlm. 2.

¹⁵ Laurensius Arliman S., "Peranan Metodologi Penelitian Hukum di dalam Perkembangan Ilmu Hukum di Indonesia", *Soumatra Law Review*, Vol. 1, No. 1, 2018, hlm. 118.

¹⁶ Noor Muhammad Aziz, "Urgensi Penelitian dan Pengkajian Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", *Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional*, Vol. 1, No. 1, 2012, hlm. 23.

(statute approach). Rahardjo sebagaimana dikutip S. Andi Sutrasno mengatakan asas hukum merupakan “jantungnya” peraturan hukum, karena ia merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Hal ini berarti, bahwa peraturan-peraturan hukum itu pada akhirnya bisa dikembalikan kepada asas-asas tersebut. Asas hukum ini layak disebut sebagai alasan bagi lahirnya peraturan hukum, atau merupakan ratio legis dari peraturan hukum. Asas hukum bukan merupakan peraturan hukum, namun tidak ada hukum yang bisa dipahami tanpa mengetahui asas-asas hukum yang ada di dalamnya. Dengan demikian asas hukum merupakan prinsip yang dianggap dasar atau fundamen hukum, karena itu asas hukum merupakan jantung dari peraturan hukum. Dikatakan demikian karena asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum.¹⁷

Adapun pendekatan perundang-undang (statute approach) atau sinkronisasi hukum merupakan penelitian terhadap berbagai aturan hukum. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji sebagaimana dikutip Ahmad Yani menegaskan bahwa pendekatan perundang-undang (statute approach) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang terkait dengan isu hukum yang sedang ditangani.¹⁸ Sedangkan menurut Peter Mahmud Marzuki sebagaimana dikutip Ahmad Yani menggariskan bahwa pendekatan peraturan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi.¹⁹

Sifat penelitian yang dipergunakan dalam tulisan ini adalah preskriptif, berpegang pada karakteristik ilmu hukum sebagai ilmu

¹⁷ S. Andi Sutrasno, “Kajian Normatif Pasal 1 Ayat 3 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Sistem Peradilan Pidana Anak”, *Journal Rechstaat Ilmu Hukum Fakultas Hukum UNSA*, Vol. 8, No. 1, 2014, hlm. 2.

¹⁸ Ahmad Yani, “Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori dan Praktek Kontitusi Undang-Undang Dasar 1945”, *Jurnal JIKH*, Vol. 12, No. 2, 2018, hlm. 123.

¹⁹ *Ibid.*

terapan. Peter Mahmud Marzuki sebagaimana dikutip Eka N.A.M. Sihombing mengatakan preskriptif yang diberikan di dalam kegiatan penelitian hukum harus dapat dan mungkin untuk diterapkan.²⁰ Oleh karena itu yang dihasilkan oleh penelitian hukum, sekalipun bukan asas hukum yang baru atau teori baru, paling tidak argumentasi baru.

Upaya untuk mewujudkan pendidikan yang berkualitas dengan membentuk Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen perlu memerlukan dukungan nyata dari berbagai pihak baik pemerintahan maupun masyarakat. Persoalan pendidikan di Indonesia khususnya Kabupaten Bireuen secara nyata menjadi persoalan pendidikan secara nasional. Oleh sebab itu upaya mengatur kualitas pendidikan melalui pembentukan Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen di dalam Qanun untuk melengkapi peraturan perundang-undangan eksiting menjadi kebutuhan mendesak.

²⁰ Eka N.A.M. Sihombing, "Kebijakan Afirmatif bagi Usaha Mikro, Kecil dan Menengah di Bidang Kekayaan Intelektual", *Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional*, Vol. 7, No. 3, 2018, hlm. 429.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

Kajian teori dalam penelitian dimaksudkan untuk mengungkapkan kerangka acuan komperhensif mengenai konsep, prinsip, atau teori yang digunakan sebagai landasan dalam memecahkan masalah yang dihadapi atau dalam mengembangkan produk yang diharapkan.²¹

Kajian teori dimaksudkan untuk memberikan gambaran atau batasan tentang teori-teori yang akan dipakai sebagai landasan penelitian yang dilakukan.²² Kebutuhan akan teori dalam suatu penelitian akan semakin jelas bila dilihat dari fungsinya, yaitu (a) menguraikan variabel yang diperhitungkan atau yang dijadikan sebagai objek yang diusulkan dalam suatu penelitian dan darinya memberi hasil bagi pemecahan masalah; (b) memberikan batasan-batasan pada penyelidikan yang diajukan dengan menyarankan variabel yang harus dipandang sebagai tidak relevan dan karena itu harus diabaikan; (c) merupakan struktur yang memberikan arti kepada hasil penelitian, karena hasil penelitian yang diperoleh melalui analisis data harus mengacu kepada teori; dan (d) memberikan premis-premis dari mana peneliti dapat mendeduksikan objektif penelitian.²³

Teori pada dasarnya berisi penggambaran hubungan sebab akibat di antara variabel, dan dalam teori terkandung keunggulan untuk dapat menjelaskan suatu gejala, bahkan suatu teori juga

²¹ Universitas Negeri Malang, Pedoman Penulisan Karya Ilmiah, Semarang: UM Press, 2010, hlm. 50.

²² Mardalis, Metode Penelitian (Suatu Pendekatan Proposal), Jakarta: Bumi Aksara, 1999, hlm. 41. Lihat juga M. Solly Lubis, Filsafat Ilmu dan Penelitian, Bandung: Mandar Maju, 1994, hlm. 80.

²³ Uber Silalahi, Metode dan Metodologi Penelitian, Bandung: Bina Bhudaya, 1999, hlm. 69.

berkekuatan untuk memprediksi sesuatu gejala.²⁴ Koentjaraningrat mengatakan landasan teori atau lazim juga disebut kerangka teori, berisikan teori yang dapat membantu peneliti dalam menentukan tujuan dan arah penelitian, serta berguna untuk menentukan konsep secara tepat.²⁵

Dalam pembentukan Qanun ini diuraikan secara ringkas landasan teoritis yang digunakan untuk membahas masalah yang dikaji, dan dapat mengidentifikasikan asas-asas hukum, teori-teori hukum serta konsep hukum yang digunakan untuk membahas masalah penyusunan Rancangan Qanun Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen.

1. Konsep Syariat Islam.

Secara etimologi, kata syariat berarti jalan (thariqah), dan tempat aliran air dari sumbernya. Logika bahasa menyatakan bahwa syariat merupakan jalan yang dapat mengantarkan manusia kepada kebaikan dan kebahagiaan hidup di dunia dan di akhirat. Sedangkan secara terminology, kata syariat dimaknakan dengan seperangkat aturan Allah SWT yang tertuang dalam Al- Quran dan Al-Hadis yang mengatur tata hubungan manusia dengan Allah, hubungan manusia dengan sesamanya dan hubungan manusia dengan alam sekitarnya. Jadi, seluruh ajaran Islam bersumber pada Al-Quran dan Al-Hadis Rasulullah SAW.²⁶

Al-Quran sebagai kitab suci tidak hanya memuat berbagai ketentuan hukum, seperti hukum keluarga (ahwal-as syahksiyah), hukum perdata (mu'amalah), hukum pidana (jinayah), politik ketata-negaraan (siyasah wa dusturiyah), tetapi juga memuat pesan-pesan moral dan deskripsi sejarah umat terdahulu. Ketentuan hukum, pesan moral dan deskripsi sejarah ditunjukkan

²⁴ Mardalis, op.cit., hlm. 41-42.

²⁵ Koentjaraningrat, *Metode-metode Penelitian Masyarakat*, Edisi Ketiga, Jakarta: Gramedia, 1993, hlm. 19.

²⁶ Hasan Basri, "Kedudukan Syariat Islam di Aceh Dalam Sistem Hukum Indonesia", dalam *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, No. 55, Th. XIII, Desember 2011, hlm. 85-86.

agar kaum muslimin mendapatkan panduan (i'tibar) dalam rangka menuju kehidupan yang bahagia di dunia dan di akhirat.

Al-Quran yang berisi wahyu suci dan bersifat sakral, dalam implementasinya akan mengalami kesulitan bila tidak dibantu oleh Al-Hadis Rasulullah SAW. Oleh karena itu, posisi Al-hadis sebagai sumber ajaran Islam, disamping memuat ketentuan dasar agama, juga merupakan bentuk operasionalisme ajaran Al-Quran dalam realitas masyarakat. Perilaku dan peran yang ditampilkan oleh Rasulullah SAW dalam menata umat selama ini akan tetapi menjadi rujukan kaum muslimin diseluruh dunia.

Inti dari hakikat ajaran Islam adalah kemaslahatan umat manusia (masalah al-'ibad). Artinya, semua ajaran yang terdapat dalam Al-Qur'an dan Al-Hadis mengarah kepada perwujudan kemaslahatan manusia. Tidak ada satu teks pun dari ajaran agama yang mengarahkan kepada kerusakan dan kemafsadatan manusia. Oleh karena itu, apa pun upaya yang dilakukan manusia dalam rangka mewujudkan kemaslahatan, kedamaian, kesejahteraan dan mencegah kerusakan dan kemafsadatan merupakan bagian dari syariat Islam. Bukankah Rasulullah SAW di utus ke bumi, menjadi rahmat bagi seluruh alam (rahmatan lil'alamin).

Secara yuridis formal, pengaturan syariat Islam di Aceh didasarkan pada Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh. Kedua undang-undang ini menjadi dasar kuat bagi Propinsi Aceh untuk menjalankan syariat Islam. Hal ini menandakan syariat Islam adalah bagian dari kebijakan negara yang diberlakukan di Aceh. Oleh karena itu, dalam konteks pelaksanaannya pun tidak terlepas dari tanggung jawab negara.²⁷

²⁷ Ibid., hlm. 87-90.

Dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 dinyatakan bahwa pelaksanaan syariat Islam merupakan keistimewaan bagi Aceh. Keistimewaan ini merupakan bagian dari pengakuan bangsa Indonesia yang diberikan kepada daerah karena perjuangan dan nilai-nilai hakiki masyarakat yang tetap dipelihara secara turun-temurun sebagai landasan spiritual, moral dan kemanusiaan. Keistimewaan yang dimiliki Aceh meliputi; penyelenggaraan kehidupan beragama, adat, pendidikan dan peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 7 UU No. 44 Tahun 1999 disebutkan bahwa syariat Islam adalah tuntunan ajaran Islam dalam semua aspek kehidupan. Jadi syariat Islam yang diberlakukan di Aceh tidak hanya dalam aspek aqidah dan ibadah mahdhah, tetapi juga dalam bidang muamalah dalam arti luas dan bahkan dalam bidang jinayah.

Dimensi-dimensi syariat Islam ini, ada yang memerlukan kekuasaan negara dalam pelaksanaannya. Dalam bidang aqidah dan pengamalannya tentu tidak memerlukan kekuasaan, sedangkan dalam bidang pidana (jinayah) sangat memerlukan kekuasaan negara untuk penegakannya. Oleh karena itu, pelaksanaan syariat Islam di Aceh, berada dalam kekuasaan negara, dimana negara berperan penting dan bertanggung jawab dalam melaksanakan syariat Islam secara kaffah di Aceh.

Pengakuan lebih lanjut terhadap pelaksanaan syariat Islam di Aceh dalam konteks hukum negara terdapat dalam UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Dalam undang-undang ini syariat Islam sudah menjadi hukum nasional, baik dalam proses penyusunan materi hukum, kelembagaan dan aparatur penegak hukum, maupun peningkatan kesadaran akan hukum syariat yang dituangkan dalam bentuk Qanun. Pengaturan tentang Qanun yang bernuansa syariat, Mahkamah Syariat, Kejaksaan, Kepolisian, Polisi Wilayahul Hisbah dan berbagai

pengaturan lainnya tentang syariat menandakan UU No. 11 Tahun 2006 sebagai payung hukum pelaksanaan syariat Islam di Aceh.

UU No. 11 Tahun 2006 menghendaki adanya sejumlah peraturan perundang-undangan organik lainnya, terutama Qanun Aceh dalam rangka melaksanakan syariat Islam. Qanun berfungsi sebagai peraturan perundang-undangan operasional dalam rangka menjalankan amanat Pemerintah Aceh. Dalam rangka menjadikan hukum syariat sebagai materi hukum positif harus melalui proses legislasi yang menghasilkan Qanun Aceh. Qanun-qanun inilah yang akan menjadikan hukum materi dan hukum formil syariat Islam di Aceh.

Qanun Aceh adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh. Definisi Qanun tersebut memberikan pemahaman bahwa Qanun di Aceh terdiri atas dua kategori yaitu Qanun yang mengatur materi penyelenggaraan pemerintah dan Qanun yang mengatur materi penyelenggaraan kehidupan masyarakat Aceh. Qanun syariat termasuk dalam kategori Qanun yang berkaitan dengan penyelenggaraan kehidupan masyarakat.

Hukum yang diberlakukan di Aceh merupakan hukum yang bersumber pada ajaran agama, yaitu syariat Islam. Hal ini secara konstitusi terkandung dalam makna Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan; “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu”.

Kata “menjamin” dalam Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 tersebut, jelas bermakna imperatif. Artinya, negara berkewajiban melaksanakan upaya-upaya agar tiap penduduk memeluk agama dan beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu. Keaktifan

negara disini adalah memberikan jaminan bagaimana penduduk dapat memeluk dan menjalankan agamanya.²⁸

Dalam konteks syariat Islam di Aceh, negara bukan hanya berperan memfasilitasi kehidupan keagamaan, tetapi juga terlibat mendesain formulasi-formulasi hukum yang bersumber pada ajaran agama Islam melalui kegiatan legislasinya. Keikutsertaan negara dalam menjalankan syariat Islam di Aceh sebagai kewajiban konstitusional.

Salah satu kekuasaan dan keistimewaan Aceh adalah pelaksanaan syariat Islam, yang merupakan pandangan hidup masyarakat Aceh. Masyarakat Aceh dikenal sebagai masyarakat yang taat dan fanatis terhadap syari'ah Islam. Masyarakat Aceh telah menjadikan norma agama sebagai standar untuk mengukur apakah suatu perbuatan sesuai atau tidak dengan syariat Islam. Setiap muslim meyakini bahwa syariat Islam merupakan jalan hidup yang dapat mengantarkan kebahagiaan dan keselamatan di dunia dan akhirat. Dengan demikian, pelaksanaan syariat Islam melalui aturan formal yang ditentukan negara, ikut memperkuat norma dan ciri khas masyarakat Aceh yang kental dengan ajaran Islam.

Pada konsep pendidikan Islam (syariat), maka agama yang harus menjadi akar pendidikan. Islam merupakan syari'at Allah bagi manusia yang dengan bekal syariat itu manusia beribadah. Agar manusia mampu memikul dan merealisasikan amanat berat tersebut, syariat membutuhkan pengamalan, pengembangan dan pembinaan. Pengembangan dan pembinaan itulah yang dimaksud dengan pendidikan Islam.

Pendidikan Islam mengantarkan manusia pada perilaku dan perbuatan manusia yang berpedoman pada syariat Allah. Berdasarkan Q.S. Al-Ashr;1-3 ada tiga bentuk pendidikan yang

²⁸ Hartono Marjono, Menegakkan Syariah Islam dalam Konteks Keindonesiaan, Bandung: Mizan, 1997, hlm. 29.

dapat membawa pada tujuan tersebut, yaitu; 1) pendidikan individu yang membawa manusia pada keimanan dan ketundukan kepada syariat Allah SWT, 2) Pendidikan diri yang membawa manusia pada amal shaleh dalam menjalani hidupnya sehari-hari, dan 3) pendidikan masyarakat yang membawa manusia pada sikap saling mengingatkan dalam kebenaran.

2. Konsep Pendidikan.

Pendidikan secara etimologi berasal dari kata “paedagogie” dari bahasa Yunani, terdiri dari kata “pais” artinya anak dan “again” artinya membimbing, jadi jika diartikan, paedagogie artinya bimbingan yang diberikan kepada anak.²⁹ Dalam bahasa Romawi pendidikan berasal dari kata “educate” yang berarti mengeluarkan sesuatu yang berada dari dalam.³⁰ Sedangkan dalam bahasa Inggris pendidikan diistilahkan dengan kata “to educate” yang berarti memperbaiki moral dan melatih intelektual.³¹ Sedangkan pendidikan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai proses perubahan sikap dan tata laku seseorang atau sekelompok orang dalam usaha mendewasakan manusia melalui upaya pengajaran dan pelatihan.³²

Secara bahasa definisi pendidikan mengandung arti bimbingan yang dilakukan oleh seseorang (orang dewasa) kepada anak-anak, untuk memberikan pengajaran, perbaikan moral dan melatih intelektual. Bimbingan kepada anak-anak dapat dilakukan tidak hanya dalam pendidikan formal yang diselenggarakan pemerintah, akan tetapi peran keluarga dan masyarakat dapat

²⁹ Abu Ahmadi dan Nur Uhbiyati, Ilmu Pendidikan, Jakarta: Rineka Cipta, 2007, hlm. 67.

³⁰ Abdul Kadir, dkk., Dasar-dasar Pendidikan, Jakarta: Kharisma, 2012, hlm. 59.

³¹ Ibid.

³² Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga, Jakarta: Balai Pustaka, 2005, hlm. 263.

menjadi lembaga pembimbing yang mampu menumbuhkan pemahaman dan pengetahuan.³³ Dapat juga dikatakan pendidikan adalah proses perubahan sikap dan tata laku seseorang atau kelompok orang dalam usaha mendewasakan manusia melalui upaya pengajaran dan pelatihan. Paradigma filsafat pendidikan merupakan persoalan yang melekat secara kodrati di dalam diri manusia.³⁴

Pendidikan terbesar di seluruh sektor baik kegiatan kehidupan masyarakat, baik dalam dimensi horizontal maupun vertikal, ketika manusia berinteraksi dengan dirinya disitulah ada pendidikan. Ketika manusia berinteraksi dengan sesamanya dalam setiap kegiatan kemasyarakatan disitu ada pula pendidikan, ketika manusia berinteraksi dengan alamnya disitu juga ada pendidikan. Antara pendidikan dan manusia bagaikan wadah dengan isinya. Dengan kata lain hubungan kodrat pendidikan dan manusia, pada taraf eksistensial, bagaikan hubungan antara jiwa dan badan manusia. Jika jiwa berpotensi menggerakkan badan kehidupan manusiapun digerakkan oleh pendidikan ke arah pencapaian tujuan akhir, tanpa pendidikan manusia kehilangan roh penggerak kehidupan sehingga kehidupan menjadi tidak kreatif dan pada akhirnya mengancam kelangsungan seluruh kehidupan itu sendiri.

Berperannya keluarga dan masyarakat dalam melakukan bimbingan pengetahuan, sejalan dengan definisi pendidikan menurut Edgar Dalle yang menjelaskan bahwa pendidikan sebagai usaha sadar yang dilakukan oleh keluarga, masyarakat, dan pemerintah melalui kegiatan bimbingan, pengajaran, dan latihan yang berlangsung di sekolah dan di luar sekolah sepanjang hayat untuk mempersiapkan peserta didik agar dapat memainkan

³³ Aas Siti Sholichah, "Teori-teori Pendidikan Dalam Al-Qur'an", Edukasi Islam, Jurnal Pendidikan Islam, Vol. 7, No. 1, April 2018, hlm. 25.

³⁴ Suparlan Suhartono, Filsafat Pendidikan, Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2005, hlm. 91.

peranan dalam berbagai lingkungan hidup secara tetap untuk masa yang akan datang.³⁵

Hal senada juga dijelaskan oleh Abdurrahman Saleh Abdullah yang menjelaskan pendidikan sebagai proses yang dibangun masyarakat untuk membawa generasi-generasi baru kearah kemajuan dengan cara-cara tertentu sesuai dengan kemampuan yang berguna untuk mencapai tingkat kemajuan paling tinggi.³⁶

Definisi pendidikan lainnya dikemukakan oleh M. J. Langeveld, yang menyebutkan:³⁷

- a. Pendidikan merupakan upaya manusia dewasa membimbing manusia yang belum dewasa kepada kedewasaan;
- b. Pendidikan ialah usaha untuk menolong anak untuk melaksanakan tugas-tugas hidupnya agar dia bisa mandiri, akil-baliq dan bertanggung jawab; dan
- c. Pendidikan adalah usaha agar tercapai penentuan diri secara etis sesuai dengan hati nurani.

Secara yuridis berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menentukan:

Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengen- dalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa, dan negara.

Dari konsep pendidikan tersebut, maka terlihat bahwa dalam dunia pendidikan, keluarga, sekolah dan masyarakat merupakan tri pusat pendidikan. Ketiga lembaga ini mempunyai

³⁵ Dedi Mulyasana, Pendidikan Bermutu dan Berdaya Saing, Bandung: Rosdakarya, 2012, hlm. 4.

³⁶ Abdurrahman Saleh Abdullah, Teori-teori Pendidikan Berdasarkan Al-Qur'an, Jakarta: Rineka Cipta, 2007, hlm. 15.

³⁷ Revrisond Baswir, dkk., Pembangunan Tanpa Perasaan Evaluasi Pemenuhan Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, ELSAM – Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, 2003, hlm. 108.

peranan yang sama untuk mengantarkan manusia menjadi makhluk yang berbudaya dan berpengetahuan. Pola pendidikan yang dikembangkan dalam keluarga adalah pendidikan informal berupa pembentukan pembiasaan-pembiasaan dan cara melakukan kegiatan sehari-hari seperti cara makan, berbicara, berpakaian, tatakrama dan lain-lain. Pendidikan di keluarga merupakan pijakan awal dalam meletakkan dasar pembentukan kepribadian anak. Unang Wahidin mengatakan keluarga sering disebut sebagai lembaga pertama dan utama bagi pendidikan anak-anak yang dilahirkan. Disebut lembaga pertama, karena setiap anak manusia yang dilahirkan pasti berbeda dalam sebuah keluarga dan menerima pendidikan pertama dari keluarga sebelum lembaga-lembaga pendidikan lainnya. Pendidikan pertama yang diberikan sesuai dengan system pendidikan yang berlaku dimana keluarga tersebut berbeda, dan keluarga disebut lembaga utama dalam pendidikan anak, karena keluarga memang peranan paling penting dalam pendidikan anak yang dilahirkan bila disbanding dengan lembaga-lembaga lainnya.³⁸

Adapun pola pendidikan di sekolah bersifat formal, dimana anak-anak akan dibekali dengan ilmu pengetahuan, keterampilan dan sosialisasi dengan lingkungan sekolah. Di masyarakat pola pendidikan yang dikembangkan adalah pendidikan nonformal berupa pengalaman hidup dan sosialisasi dan berinteraksi dengan berbagai bahasa, suku bangsa, agama dan lain-lain. Adanya sinergitas peran lembaga keluarga, sekolah dan masyarakat dalam memberikan pendidikan, akan menciptakan generasi terdidik yang dapat menjadi tolok ukur keberhasilan pendidikan suatu negara sehingga dapat menghantarkan kesuksesan dalam berbagai bidang kehidupan.³⁹

³⁸ Unang Wahidin, "Peran Strategis Keluarga dalam Pendidikan Anak", *Edukasi Islami Jurnal Pendidikan Islam*, Vol. 01, No. 02, 2012, hlm. 123.

³⁹ Aas Siti Sholichah, *op.cit.*, hlm. 26.

Beberapa konsep pendidikan yang telah dikemukakan di atas meskipun terlihat berbeda, namun sebenarnya memiliki kesamaan dimana di dalamnya terdapat kesatuan unsur-unsur yaitu; pendidikan merupakan suatu proses, ada hubungan antara pendidik dan peserta didik, serta memiliki tujuan. Oleh karenanya pendidikan merupakan suatu proses reorganisasi dan rekonstruksi (penyusunan kembali) pengalaman yang bertujuan menambah efisiensi individu dalam interaksinya dengan lingkungan.

3. Tujuan Pendidikan.

Tujuan pendidikan adalah mengembangkan potensi anak didik menyangkut intelektual, keterampilan serta kepribadiannya untuk memerankan dirinya ditengah-tengah masyarakat. Tujuan pendidikan menurut Langeveld adalah pendewasaan diri dengan ciri-ciri yaitu: kematangan berfikir, kematangan emosional, memiliki harga diri, sikap dan tingkah laku yang dapat diteladani serta kemampuan pengevaluasian diri. Kecakapan atau sikap mandiri, yaitu dapat ditandai pada sedikitnya ketergantungan pada orang lain dan selalu berusaha mencari sesuatu tanpa melihat orang lain. Sedangkan Jacques Delors,cs., mengatakan tujuan pendidikan dikenal empat pilar pendidikan versi UNESCO, yaitu:⁴⁰

- a. Learning to know (belajar untuk mengetahui);
- b. Learning to do (belajar untuk dapat berbuat);
- c. Learning to be (belajar untuk menjadi dirinya sendiri); dan
- d. Learning to live together (belajar untuk hidup bersama dengan orang lain).

Upaya menyiapkan sumber daya manusia masa depan untuk membangun karakter bangsa (national character building), tujuan pendidikan harus ada keseimbangan antara membangun

⁴⁰ Ali Muhdi Amnur (ed), Konfigurasi Politik Pendidikan Nasional, Yogyakarta: Pustaka Fahima, 2007, hlm. 6.

intelektual, emosional dan spiritualitas. Terlebih-lebih lagi dalam Negara yang berdasarkan Pancasila, tugas pendidikan adalah untuk mengembangkan pribadi yang bersusila, dan berada sebagai anggota dalam masyarakatnya, masyarakat sekitarnya, masyarakat etnisnya, masyarakat bangsanya yang bhinneka dan sebagai anggota masyarakat yang beradab.⁴¹

Menurut Dale kontrol negara terhadap pendidikan umumnya dilakukan melalui empat cara antarlain:⁴²

- a. Sistem pendidikan diatur secara legal;
- b. Sistem pendidikan dijalankan sebagai birokrasi menekankan pada ketaatan pada aturan dan obyektivitas;
- c. Penerapan wajib pendidikan (compulsory education); dan
- d. Reproduksi politik dan ekonomi yang berlangsung disekolah berlangsung dalam konteks politik tertentu.

Pentingnya pendidikan sebagaimana tercantum dalam Pasal 31 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa setiap warga negara berhak mendapat pendidikan. Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya. Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketaqwaan serta akhlak manusia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang diatur dengan undang-undang. Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran dan belanja negara serta anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung

⁴¹ H.A.R Tilaar dan Riant Nugroho, Kebijakan Pendidikan: Pengantar Untuk Memahami Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008, hlm. 30.

⁴² M Sirozi, Politik Pendidikan, Dinamika Hubungan Antara Kepentingan Kekuasaan dan Praktik Penyelenggaraan Pendidikan, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005, hlm. 63.

tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

Hal ini dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang menyebutkan bahwa:

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

Dengan demikian mencermati tujuan pendidikan di atas maka dapat dikemukakan bahwa pendidikan merupakan wahana terbentuknya masyarakat madani yang dapat membangun dan meningkatkan martabat bangsa.

4. Kebijakan Pendidikan.

Berdasarkan konsep kebijakan desentralisasi yang tercantum dalam Pasal 18 dan Pasal 18A, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Indonesia menganut sistem pemerintahan dengan susunan ganda yaitu (Multi-tiers goverment). Hal ini dapat dijustifikasi dari adanya comparative advantages dari keberadaan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota bahwa tidak semua urusan yang didesentralisasikan dapat dikelola secara efisien dan efektif oleh pemerintah kabupaten atau kota, dimana salah satunya adalah bidang pendidikan.

Dalam kebijakan desentralisasi, pendidikan merupakan salah satu isu pemerintahan dan pembangunan guna mewujudkan pembangunan pendidikan yang menekankan pada kebhinekaan. Kebijakan ini dilakukan dengan tujuan agar pendidikan bisa mencapai tingkat keberhasilan yang dikehendaki, baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Desentralisasi pendidikan diartikan sebagai pelimpahan wewenang yang lebih luas. Sedangkan pemahaman praktikal desentralisasi mempunyai makna lain, yaitu mengurangi dari campur tangan pemerintah pusat terhadap hal-hal yang sudah dilakukan oleh pemerintah daerah sesuai prinsip subsidiaritas. Disisi lain desentralisasi juga tidak hanya mendorong pemerintah nasional membangun manajemen pendidikan yang terdesentralisasi, akan tetapi juga menjadi pendorong bagi daerah untuk mengembangkan manajemen pendidikan yang bermutu.

Dalam urusan konkuren pendidikan merupakan salah satu urusan pemerintahan wajib yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Terkait dengan pengalihan kewenangan pendidikan menengah dari kabupaten atau kota ke provinsi telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573). Adapun pembagian urusan pemerintah terkait dengan kewenangan manajemen pendidikan menengah dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

Tabel 10. Bagan Pemetaan Urusan Pemerintah Manajemen Pendidikan

NO	UU Nomor 32 Tahun 2004	UU Nomor 23 Tahun 2014
1	Pusat: 1. Penetapan Standar Nasional Pendidikan (SNP); dan 2. Pengelolaan Pendidikan Tinggi (Dikti)	Pusat: 1. Penetapan Standar Nasional Pendidikan (SNP); dan 2. Pengelolaan Pendidikan Tinggi (Dikti).
2	Provinsi: Pengelolaan pendidikan khusus.	Provinsi: 1. Pengelolaan pendidikan khusus; dan 2. Pengelolaan Pendidikan Menengah (Dikmen).
3	Kabupaten/Kota: 1. Pengelolaan Pendidikan Anak Usia Dini,	Kabupaten/Kota: 1. Pengelolaan Pendidikan Anak Usia Dini,

	Nonformal dan Informal (PAUDNI); 2. Pengelolaan Pendidikan Dasar (Dikdas); dan 3. Pengelolaan Pendidikan Menengah (Dikmen).	Nonformal dan Informal (PAUDNI); 2. Pengelolaan Pendidikan Dasar (Dikdas).
--	---	---

Sistem pendidikan di daerah tidak terlepas dari sistem pendidikan nasional karena merupakan satu kesatuan yang saling berkaitan. Pendidikan di daerah pada umumnya sudah dilaksanakan sesuai kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat. Namun dalam implementasinya mengalami dinamika yang berbeda antar daerah, hal ini disebabkan oleh banyak faktor. Pendidikan sebagai salah satu urusan wajib bagi pemerintah daerah, maka sejatinya dilakukan dengan mengedepankan pemerataan dan perluasan akses pendidikan bagi seluruh peserta didik tanpa kecuali. Dalam menjalankan urusan wajib ini, maka dapat diukur dari pemberian layanan pendidikan pada semua anak yakni: a) Apakah anak-anak yang masuk SD/MI sudah siap bersekolah, b) Apakah anak-anak yang berusia SD/MI sudah bersekolah, c) Apakah anak-anak yang lulus SD/MI melanjutkan pendidikan ke jenjang SMP/MTs. Terhadap tiga pertanyaan ini, maka harus ada proses atau fase persiapan baik secara fisik maupun mental serta inteligensi anak-untuk memasuki jenjang pendidikan dasar. Fase persiapan ini sangat penting agar anak tersebut betul-betul siap untuk memasuki jenjang SD/MI. Hal tersebut bertujuan agar anak, khususnya siswa kelas 1 bisa mengikuti proses pembelajaran dalam suasana nyaman bagi anak. Oleh karena itu ketersediaan layanan pendidikan di seluruh wilayah merupakan hal yang sangat prinsip dan harus diwujudkan secara adil.

Keberhasilan pembelajaran dapat dinilai dengan indikator: a) Angka Mengulang Kelas (AMK), b) Angka Putus Sekolah (APS), c) Mutu dan Pemerataan input Pendidikan, dan d) Mutu Lulusan.

Berdasarkan empat indikator tersebut, dapat dijadikan untuk menilai sejauhmana mutu pendidikan dalam 3 tahun terakhir baik secara mikro di sekolah tertentu maupun secara makro setelah diakumulasi secara keseluruhan di level kabupaten.

Penyelenggaraan pendidikan di Kabupaten Bireuen, masih cukup banyak tantangan yang dihadapi. Hal ini sangat dipengaruhi oleh banyak faktor, yaitu; a) geografis/akses, b) sumber daya manusia, c) anggaran, dan d) regulasi daerah di bidang pendidikan. Tantangan ini harus ada upaya untuk mengatasinya agar masalah di bidang pendidikan dapat diatasi secara bertahap. Suatu masalah jika dibiarkan berlangsung terus menerus, maka akan terakumulasi menjadi masalah yang akan menyulitkan menemukan alternatif solusinya. Oleh karena itu, penyusunan Naskah Akademik tentang Qanun Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen merupakan suatu upaya untuk mengatasi tantangan di bidang pendidikan agar secara jangka panjang tidak berpotensi menjadi faktor penghambat pelaksanaan dan pencapaian RPJMD Kabupaten Bireuen. Kontribusi bidang pendidikan harus menjadi bahagian yang tidak terpisahkan dari visi dan misi Kabupaten Bireuen.

Tantangan dalam praktek penyelenggaraan pendidikan di semua daerah merupakan hal yang sudah pasti terjadi. Upaya untuk mengatasi itu perlu melibatkan semua pihak (stakeholder pendidikan), tidak semuanya menjadi tanggung jawab pemerintah daerah tetapi merupakan tanggung jawab bersama dengan tujuan untuk mencapai suatu kehidupan yang lebih baik khususnya di bidang pendidikan. Oleh karena itu penyelenggaraan pendidikan diarahkan agar sejalan dengan rencana strategis program pendidikan nasional, yaitu mencakup:

- a. Pendidikan anak usia dini (PAUD);
- b. Wajib belajar sembilan tahun pada jenjang sekolah dasar dan jenjang sekolah menengah pertama;
- c. Pendidikan menengah;

- d. Pendidikan non formal;
- e. Peningkatan mutu pendidik dan ke pendidikan; dan
- f. Manajemen layanan pendidikan.

Berdasarkan rencana strategis program pendidikan nasional tersebut, maka harus menjadi perhatian serius pemerintah daerah kabupaten/kota, kecuali pada poin c atau pendidikan menengah yang sudah menjadi kewenangan pemerintah provinsi. Dengan keseriusan menyelenggarakan pendidikan dengan baik sesungguhnya Pemerintah Daerah Kabupaten Bireuen sedang menyiapkan masa depan anak secara terencana. Dengan demikian urusan pendidikan sebagai salah satu urusan wajib bagi daerah harus dikawal dengan sebaik-baiknya untuk mewujudkan masa depan anak atau peserta didik secara sistematis yang didukung oleh pemerintah daerah dan stakeholder pendidikan.

Peran pendidikan dalam pembangunan semakin diperkuat dengan adanya paradigma *knowledge-based economy* yang menegaskan arti penting pendidikan dalam pembangunan, pertama kemajuan ekonomi dalam banyak hal bertumpu pada basis ilmu pengetahuan dan teknologi. Kedua, hubungan kausalitas antara pendidikan dan kemajuan ekonomi menjadi semakin tampak dan penting, dan ketiga, pendidikan menjadi penggerak utama dinamika perkembangan ekonomi yang mendorong proses transformasi struktural dalam jangka panjang. Menurut Tirtarahardja dan Sulo sumbangan pendidikan terhadap pembangunan dapat dilihat dari berbagai segi, di antaranya:⁴³

- a. segi sasaran, pendidikan adalah usaha sadar yang ditujukan kepada peserta didik agar menjadi manusia yang berkepribadian kuat dan utuh serta bermoral tinggi. Jadi tujuan citra manusia yang dapat menjadi sumber daya pembangunan yang manusiawi;

⁴³ Umar Tirtarahardja dan S. L. La Sulo, *Pengantar Pendidikan*, Edisi Revisi, Jakarta: Rineka Cipta, 2005, hlm. 95.

- b. segi lingkungan, klasifikasi ini menunjukkan peran pendidikan dalam berbagai lingkungan atau sistem. Lingkungan keluarga (pendidikan informal), lingkungan sekolah (pendidikan formal), lingkungan masyarakat (pendidikan non-formal), ataupun dalam sistem pendidikan prajabatan dan dalam jabatan;
- c. segi jenjang pendidikan, jenjang pendidikan meliputi pendidikan dasar (basic education), pendidikan lanjutan, menengah, dan pendidikan tinggi; dan
- d. pembidangan kerja, pembidangan kerja menurut sektor kehidupan meliputi bidang ekonomi, hukum, sosial politik, keuangan, perhubungan, komunikasi, pertanian, pertambangan, pertahanan, dan lain-lain.

Perhatian pemerintah termasuk pemerintah daerah secara lebih jauh dalam pendidikan bukanlah semata-mata adanya kegiatan belajar-mengajar secara formal di sebuah sekolah, namun harus mempertimbangkan kualitas proses dan output. Kualitas proses pendidikan diwujudkan oleh pemerintah dalam bentuk berbagai standar yang harus dipenuhi dalam penyelenggaraan pendidikan, baik yang menyangkut prasarana, sarana, dan lulusan.

5. Partisipasi Masyarakat dalam Pendidikan.

Dalam pembangunan pendidikan di Indonesia yang membutuhkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan masyarakat untuk berpartisipasi. Secara bersamaan, pemerintah sebagai penyelenggara pendidikan harus memberikan ruang atau kesempatan yang cukup bagi masyarakat untuk memberikan kontribusi dan berpartisipasi secara proporsional. Partisipasi berarti peran serta seseorang atau kelompok masyarakat dalam proses pembangunan baik dalam bentuk pernyataan maupun dalam bentuk kegiatan dengan memberi masukan pikiran, tenaga,

waktu, keahlian, modal dan atau materi, serta ikut memanfaatkan dan menikmati hasil pembangunan.⁴⁴

Menurut Djalalan Supriadi bahwa partisipasi merupakan pembuat keputusan yang menyarankan kelompok atau masyarakat ikut terlibat dalam bentuk penyampaian saran dan pendapat, barang, keterampilan, bahan dan jasa. Partisipasi dapat juga diartikan kelompok yang mengenal masalah mereka sendiri, mengkaji pilihan mereka, membuat keputusan, dan memecahkan masalahnya.⁴⁵

Berdasarkan cara keterlibatannya, partisipasi dapat diklasifikasikan menjadi 2 (dua), yaitu:

- a. Partisipasi langsung, yaitu partisipasi yang terjadi apabila individu menampilkan kegiatan tertentu dalam proses partisipasi. Partisipasi ini terjadi apabila setiap orang dapat mengajukan pandangan, membahas pokok permasalahan mengajukan keberatan terhadap keinginan orang lain atau terhadap ucapannya; dan
- b. Partisipasi tidak langsung, yaitu partisipasi yang terjadi apabila individu mendelegasikan hak partisipasinya.

Sedangkan Cohen dan Uphoff membedakan partisipasi menjadi 4 (empat) jenis, yaitu:⁴⁶

- a. partisipasi dalam pengambilan keputusan; partisipasi ini utamanya berkaitan dengan penentuan alternatif dengan masyarakat terkait dengan gagasan atau ide yang menyangkut kepentingan bersama. Wujud partisipasi dalam pengambilan keputusan ini antara lain seperti ikut menyumbangkan gagasan atau pemikiran, kehadiran dalam rapat, diskusi dan tanggapan atau penolakan terhadap program yang ditawarkan;
- b. partisipasi dalam pelaksanaan; partisipasi ini meliputi menggerakkan sumber daya dana, kegiatan administrasi, koordinasi dan penjabaran program. Partisipasi dalam pelaksanaan merupakan kelanjutan dalam rencana yang

⁴⁴ I Nyoman Sumaryadi, Sosiologi Pemerintahan dari Perspektif Pelayanan, Pemberdayaan, Interaksi, dan Sistem Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia, Bogor: Ghalia Indonesia, 2010, hlm. 46.

⁴⁵ Fasli Djalal dan Dedi Supriadi, Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah, Yogyakarta: Adicita, 2001, hlm. 201-202.

⁴⁶ Siti Irene Astuti, Desentralisasi dan Partisipasi Masyarakat dalam Pendidikan, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011, hlm. 61-63.

telah digagas sebelumnya baik yang berkaitan dengan perencanaan, pelaksanaan maupun tujuan.

- c. partisipasi dalam pengambilan manfaat; partisipasi ini tidak lepas dari hasil pelaksanaan yang telah dicapai baik yang berkaitan dengan kualitas maupun kuantitas. Dari segi kualitas dapat dilihat dari output, sedangkan dari segi kuantitas dapat dilihat dari persentase keberhasilan program.
- d. partisipasi dalam evaluasi; partisipasi ini berkaitan dengan pelaksanaan program yang sudah direncanakan sebelumnya. Partisipasi dalam evaluasi bertujuan untuk mengetahui ketercapaian program yang sudah direncanakan sebelumnya.

Lebih lanjut Basrowi mengatakan partisipasi masyarakat apabila dilihat dari bentuknya dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu:⁴⁷

- a. Partisipasi fisik; merupakan partisipasi masyarakat (orang tua) dalam bentuk menyelenggarakan usaha-usaha pendidikan, seperti mendirikan dan menyelenggarakan usaha sekolah.
- b. Partisipasi non fisik; merupakan partisipasi keikutsertaan masyarakat dalam menentukan arah dan pendidikan nasional dan meratanya animo masyarakat untuk menuntut ilmu pengetahuan melalui pendidikan, sehingga pemerintah tidak ada kesulitan mengarahkan rakyat untuk bersekolah.

Salah satu partisipasi yang penting adalah dari unsur warga sekolah. Warga sekolah merupakan individu-individu yang berada di sekolah dan di sekitar sekolah yang berhubungan secara langsung maupun tidak langsung terhadap manajemen sekolah, memiliki kesadaran sosial dan mempunyai pengaruh terhadap sekolah. Partisipasi sebagai prasyarat penting bagi peningkatan mutu pendidikan di sekolah.

Partisipasi menuntut adanya pemahaman yang sama atau obyektivasi dari sekolah, orang tua, dan masyarakat dalam tujuan sekolah. Artinya, partisipasi tidak cukup dipahami oleh sekolah sebagai bagian yang penting bagi keberhasilan sekolah dalam

⁴⁷ Idem., hlm. 58.

peningkatan mutu, karena tujuan mutu menjadi sulit diperoleh jika pemahaman dalam dunia intersubyektif (siswa, orang tua, guru) menunjukkan kesenjangan pengetahuan tentang mutu pendidikan sekolah. Artinya, partisipasi masyarakat dalam peningkatan mutu pendidikan sekolah dianggap berhasil jika ada pemahaman yang sama antar sekolah dalam menjadikan anak berprestasi.

Untuk meningkatkan mutu pendidikan di sekolah, maka kehadiran Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen sangat diperlukan sebagai bentuk partisipasi masyarakat dalam bidang pendidikan. Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen merupakan wadah masyarakat yang peduli terhadap kemajuan pendidikan di daerah. Melalui Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen ini komponen masyarakat tidak boleh tidak harus diajak bicara, harus ikut dilibatkan, mulai dari memberikan masukan dalam perencanaan dan juga dalam pengawasan dan penilaian program pendidikan.

Itulah sebabnya dalam pelaksanaan urusan pendidikan, Kementerian Pendidikan Nasional, termasuk Dinas Pendidikan Provinsi dan Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota harus membentuk Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen sebagai wadah masyarakat untuk mengontrol dan memberikan saran bagi kemajuan pendidikan di daerah. Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen sebagai mitra kerja sama termasuk satuan pendidikan, kepala sekolah juga harus menjalin hubungan dan kerja sama dengan Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen.

B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma

Analisis terhadap penentuan asas-asas ini juga memperhatikan berbagai aspek bidang kehidupan terkait dengan Peraturan Perundang-undangan yang akan dibuat. Dalam pem-

bentukan peraturan perundang-undangan perlu berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan yang baik dan ideal. Asas hukum merupakan aturan dasar yang melatarbelakangi lahirnya norma hukum konkrit dan pelaksanaan hukum. Jadi norma hukum merupakan jantungnya hukum.

Apabila dalam hukum terjadi pertentangan atau konflik norma (*conflic of norm*), maka asas tampil untuk mengatasinya.⁴⁸ Asas hukum dapat dibedakan atas dua yaitu asas hukum umum dan asas hukum khusus:⁴⁹

1. Asas hukum umum ialah asas hukum yang berhubungan dengan semua bidang hukum. Contoh; a. Asas *restitutio in integrum*, b. Asas *lex posteriori derogat legi inferiori*, c. Asas *lex specialis derogat legi generali*, d. Asas bahwa apa yang lahirnya tampak benar untuk sementara harus dianggap demikian sampai diputuskan oleh pengadilan.
2. Asas hukum khusus ialah asas hukum berlaku khusus pada bidang tertentu, misalnya asas hukum dalam bidang hukum perdata, hukum pidana dan sebagainya. Contoh; a. bidang hukum perdata: asas *pacta sunt servanda*, asas konsensualitas dan sebagainya. b. di bidang hukum pidana: asas *presumption of innocence*, asas *nullum delictum nulla poena sine praeveae lege poenele*.

Menurut Montesquieu asas-asas dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan meliputi:⁵⁰

⁴⁸ Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Jakarta: Kompas, 2006, hlm. 47. Lihat juga Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan 1; Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta: PT Kanisius, 2007, hlm. 252.

⁴⁹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Yogyakarta: Liberty, 2003, hlm. 33-36.

⁵⁰ Dikutip dari Hamid Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I –Pelita V", *Desertasi, untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Ilmu Hukum Pada Universitas Indonesia*, 12 Desember 1990, hlm. 323-324.

1. Gaya harus padat (concise) dan mudah (simple); kalimat bersifat kebesaran dan retorika hanya merupakan tambahan yang membingungkan.
2. Istilah yang dipilih hendaknya dapat bersifat mutlak dan tidak relatif, dengan maksud menghilangkan kesempatan yang minim untuk perbedaan pendapat individual.
3. Hukum hendaknya membatasi diri pada hal-hal yang riil dan aktual, menghindarkan sesuatu yang metaforik dan hipotetik.
4. Hukum hendaknya tidak halus, karena hukum dibentuk untuk rakyat dengan pengertian yang sedang. Bahasa hukum bukan latihan logika, melainkan untuk pemahaman yang sederhana dari orang rata-rata.
5. Hukum hendaknya tidak merancukan pokok masalah dengan pengecualian, pembatasan atau perubahan. Penggunaan kata-kata tersebut dalam keadaan yang benar-benar diperlukan.
6. Hukum hendaknya tidak bersifat argumentatis/dapat diperdebatkan. Berbahaya apabila merinci alasan-alasan hukum, karena hal itu akan lebih menimbulkan pertentangan-pertentangan.
7. Lebih dari itu semua, pembentukan hukum hendaknya dipertimbangkan secara matang dan mempunyai manfaat praktis, dan hendaknya tidak menggoyahkan sendi-sendi pertimbangan dasar, keadilan dan hakikat permasalahan. Sebab hukum yang lemah tidak perlu dan tidak adil akan membawa seluruh sistem perundang-undangan kepada nama jelek dan menggoyahkan kewibawaan negara.

Sementara itu, menurut Hamid Attamimi membagi asas-asas hukum bagi perundang-undangan Indonesia adalah:⁵¹

⁵¹ Ibid., hlm. 332-335.

1. Asas-asas yang terkandung dalam Pancasila selaku asas-asas hukum umum bagi perundang-undangan, yang terdiri atas:
 - a. Asas-asas dalam Pancasila selaku Cita Hukum.
 - b. Norma-norma dalam Pancasila selaku Norma Fundamental Negara.
2. Asas-asas Negara Berdasar atas hukum selaku asas-asas hukum umum bagi perundang-undangan.
3. Asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi selaku asas-asas umum bagi perundang-undangan.
4. Asas-asas bagi perundang-undangan yang dikembangkan para ahli.

Asas formil merupakan asas yang berhubungan dengan persiapan dan pembentukan keputusan serta yang berhubungan dengan motivasi dan susunan keputusan. Sedangkan asas materiil adalah asas yang berhubungan dengan isi keputusan. Asas formal meliputi:

1. Asas tujuan yang jelas;
2. Asas organ/lembaga yang tepat;
3. Asas perlunya pengaturan;
4. Asas dapatnya dilaksanakan;
5. Asas consensus.

Sementara itu, asas-asas materiil meliputi:

1. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar;
2. Asas tentang dapat dikenal;
3. Asas perlakuan yang sama dalam hukum;
4. Asas kepastian hukum;
5. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Selanjutnya Hamid Attamimi mengemukakan bahwa asas-asas bagi pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia secara berurutan dapat disusun sebagai berikut:

1. Cita hukum Indonesia;

2. Asas negara berdasar atas hukum dan asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi;
3. Asas-asas lainnya.

Sehingga asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan Indonesia yang patut akan mengikuti pedoman dan bimbingan oleh:

1. Cita hukum Indonesia yang tidak lain melainkan Pancasila (sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai Cita (*idée*), yang berlaku sebagai bintang pemandu.
2. Norma fundamental negara yang juga tidak lain melainkan Pancasila (sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai norma)
3. a. asas-asas negara berdasar atas hukum yang menempatkan undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum. b. asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi yang menempatkan undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.

Berdasarkan adanya pembagian asas yang formal dan asas yang material, maka Hamid Attamimi cenderung untuk membagi asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan ke dalam:⁵²

1. Asas-asas formal yang meliputi:
 - a. Asas tujuan yang jelas;
 - b. Asas perlunya pengaturan;
 - c. Asas organ/lembaga yang tepat;
 - d. Asas materi muatan yang tepat;
 - e. Asas dapat dilaksanakan; dan
 - f. Asas dapat dikenali.

⁵² Ibid., hlm. 345-346.

2. Asas-asas materiil meliputi:
 - a. Asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara;
 - b. Asas sesuai dengan hukum dasar negara;
 - c. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum;
 - d. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.

Jimly menegaskan bahwa Pancasila yang sebagai dasar negara merupakan salah satu prinsip yang paling pokok yang seharusnya menjadi paradigma pokok setiap Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. Oleh karena itu, setiap Peraturan Perundang-undangan di negara ini harus mencerminkan beberapa hal sebagai berikut:⁵³

1. Religiusitas kebertuhanan segenap warga negara melalui keyakinan segenap warga terhadap Tuhan Yang Maha Esa;
2. Prinsip-prinsip humanitas yang berkeadilan dan berkeadaban atau sila kemanusiaan yang adil dan beradab;
3. Menjamin dan memperkuat prinsip nasionalitas kebangsaan Indonesia melalui sila persatuan Indonesia;
4. Memperkuat nilai-nilai soberenitas kerakyatan melalui sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan;
5. Melembagakan upaya untuk membangun sosialitas yang berkeadilan atau perwujudan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Asas-asas tersebut kemudian membimbing para legislator dalam perumusan norma hukum ke dalam aturan hukum, yang

⁵³ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm. 206-207.

berlangsung dengan cara menjadikan dirinya sebagai titik tolak bagi perumusan norma hukum dalam aturan hukum.

Dalam Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja mengatur tentang asas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dimana dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:

- a. kepastian hukum;
- b. tertib penyelenggara negara;
- c. kepentingan umum;
- d. keterbukaan;
- e. proporsionalitas;
- f. profesionalitas;
- g. akuntabilitas;
- h. efisiensi;
- i. efektivitas; dan
- j. keadilan.

Asas-asas tersebut di atas menjadi dasar dalam pembentukan Qanun Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen ini, melalui asas-asas ini dapat diketahui dan dipahami akan kebutuhan dan manfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, terutama berguna sebagai pedoman bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Bireuen dalam melaksanakan kewenangannya di bidang pendidikan. Dengan demikian secara umum Rancangan Qanun Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen ini diharapkan dapat menjawab kebutuhan Pemerintah Kabupaten Bireuen dalam memberikan kepastian hukum terhadap penyelenggaraan pendidikan di daerah yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan kebutuhan masyarakat Kabupaten Bireuen.

C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, serta Permasalahan yang Dihadapi Lembaga Pendidikan

1. Gambaran Umum Kabupaten Bireuen

Kabupaten Bireuen merupakan salah satu Kabupaten di Provinsi Aceh yang tercatat memiliki luas sekitar 1.796,32 km² atau 3,16 % dari luas wilayah Provinsi Aceh. Kabupaten Bireuen terletak antara 4° 53' 20,3"- 5° 16' 25,8" Lintang Utara dan 96° 55' 30,1" - 96° 19' 45,9" Bujur Timur, serta berada pada ketinggian 0 - 2637 meter dari permukaan laut.

Sejak tahun 2004, secara administratif Kabupaten Bireuen memiliki 17 kecamatan, terdiri dari 609 desa dan 75 kemukiman dengan batas wilayah sebagai berikut:

- a. Sebelah Utara dengan Selat Malaka.
- b. Sebelah Timur dengan Kab. Aceh Utara.
- c. Sebelah Tenggara dengan Kab. Bener Meriah
- d. Sebelah Selatan dengan Kab. Aceh Tengah
- e. Sebelah Barat Daya dengan Kab. Pidie
- f. Sebelah Barat dengan Kab. Pidie Jaya

PETA WILAYAH KABUPATEN BIREUEN
MAP OF BIREUEN REGENCY



Secara kewilayahan, Kabupaten Bireuen terdiri atas 17 (tujuh belas) Kecamatan, dengan rincian yang dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 11: Jumlah Pembagian Wilayah di Kabupaten Bireuen

NO	Kecamatan	Luas (ha)	Persentase luas wilayah (%)	Jlh Desa	Jlh Kemukiman
1	Samalanga	141,42	7,9	46	5
2	Sp Mamplam	155,50	8,7	41	3
3	Pandrah	114,01	6,3	19	3
4	Jeunieb	112,51	6,3	43	6
5	Peulimbang	127,89	7,1	22	3
6	Peudada	312,81	17,4	52	6
7	Juli	231,18	12,9	36	4
8	Jeumpa	109,14	6,1	42	5
9	Kota Juang	16,91	0,9	23	4
10	Kuala	17,11	1,0	20	4
11	Jangka	37,58	2,1	46	5
12	Peusangan	59,08	3,3	69	9
13	Psg Selatan	94,15	5,2	21	3
14	Psg Siblah Krueng	111,57	6,2	21	3
15	Makmur	71,74	4,0	27	4
16	Gandapura	46,95	2,6	40	4
17	Kuta Blang	38,70	2,2	41	4
	J u m l a h	1798,25	100	609	75

Berdasarkan tabel di atas maka dapat disimpulkan bahwa Kecamatan Peudada merupakan kecamatan terluas dengan luas sebesar 3127,84 km² dan kecamatan terkecil adalah Kecamatan Kota Juang dengan luas sebesar wilayah sekitar 16,91 km².

2. Gambaran Pelaksanaan Pendidikan di Kabupaten Bireuen

a. Angka Partisipasi Murni dan Angka Partisipasi Kasar Menurut Jenjang Pendidikan.

Angka Partisipasi Murni (APM) merupakan proporsi anak sekola pada suatu kelompok tertentu yang bersekolah pada tingkat yang sesuai dengan kelompok umurnya. APM selalu lebih rendah dibanding Angka Partisipasi Kasar (APK) karena pembilangnya lebih kecil sementara penyebutnya sama.

Sedangkan APK merupakan proporsi anak sekolah pada suatu jenjang pendidikan tertentu dalam kelompok umur yang sesuai dengan jenjang pendidikan tersebut. Semakin tinggi APK berarti semakin banyak anak usia sekolah yang bersekolah di suatu jenjang pendidikan pada suatu wilayah.

APM SD/MI merupakan persentase siswa dengan usia 7-12 tahun yang bersekolah di tingkat SD/MI dibandingkan dengan jumlah penduduk yang berusia 7-12 tahun. Adapun APM SMP merupakan persentase siswa dengan usia yang berkaitan dengan jenjang pendidikannya dari jumlah penduduk di usia yang sama. Kelompok usia yang dihitung adalah siswa yang sekolah di tingkat SMP dengan usia 13-15 tahun dibandingkan dengan kelompok usia 13-15 tahun secara keseluruhan di Kabupaten Bireuen.

Seangkan APK SD/MI merupakan rasio jumlah siswa yang sedang sekolah di tingkat pendidikan tertentu terhadap jumlah penduduk kelompok usia yang berkaitan dengan jenjang pendidikan tersebut. Rasio APK SD Kabupaten Bireuen dihitung dengan membandingkan antara jumlah siswa SD dengan jumlah penduduk kelompok usia 7-12 tahun yang dinyatakan dalam persentase. Adapun APK Sekolah Menengah merupakan perhitungan rasio jumlah siswa berapapun usianya yang sedang sekolah di tingkat pendidikan Sekolah Menengah (SMP, SMA, MA dan SMK) terhadap jumlah penduduk kelompok usia yang berkaitan dengan jenjang pendidikan sekolah menengah. Selanjutnya APM dan APK Kabupaten Bireuen dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 12. Angka Partisipasi Murni (APM) dan Angka Partisipasi Kasar (APK) Menurut Jenjang Pendidikan di Kabupaten Bireuen Tahun 2018, 2019

Jenjang Pendidikan	APM		APK	
	2018	2019	2018	2019
SD/MI	96,27	97,40	116,01	109,18
SMP/MTs	83,37	82,82	96,81	91,29
SMA/SMK/MA	72,82	72,84	81,54	94,72

Berdasarkan data di atas dapat dilihat bahwa perkembangan APM SD/MI, SMA/SMK/MA pada tahun 2018 mengalami peningkatan pada tahun 2019, namun APM SMP/MTs mengalami penurunan pada tahun 2019. APM untuk tingkat SD/MI sebesar 97,40 %, tingkat SMP/MTs sebesar 82,82 % dan tingkat SMA/SMK/MA sebesar 72,84 %. Begitu juga perkembangan APK SD/MI, SMA/SMK/MA pada tahun 2018 mengalami peningkatan pada tahun 2019, namun APK SMP/MTs mengalami penurunan pada tahun 2019. APK untuk tingkat SD/MI sebesar 109,80 %, tingkat SMP/MTs sebesar 91,29 % dan tingkat SMA/SMK/MA sebesar 94,72 %.

b. Angka Melek Huruf.

Angka melek huruf merupakan proporsi penduduk berusia 15 tahun ke atas yang memiliki kemampuan membaca dan menulis kalimat sederhana dalam huruf latin, huruf arab, dan huruf lainnya (seperti huruf jawa, kanji, dan lain-lain) terhadap penduduk usia 15 tahun ke atas. Adapun angka melek huruf masyarakat Kabupaten Bireuen dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 13. Persentase Penduduk Berumur 15 Tahun ke Atas yang Melek Huruf Menurut Kelompok Umur dan Daerah Tempat Tinggal Tahun 2018-2019

Jenjang Pendidikan	Perkotaan		Pedesaan		Perkotaan + Pedesaan	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
15 – 19	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
20 – 24	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
25 – 29	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
30 – 34	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
35 – 39	100,00	100,00	100,00	99,42	100,00	99,58
40 – 44	100,00	97,06	99,26	100,00	99,45	99,19
45 – 49	100,00	100,00	99,35	100,00	99,52	100,00
50+	100,00	98,91	97,24	94,78	97,96	95,92
J u m l a h	100,00	99,47	99,22	98,66	99,43	98,89
15 – 24	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
15 – 44	100,00	99,61	99,90	99,91	99,93	99,83
15+	100,00	99,47	99,22	98,66	99,43	98,89
45+	100,00	99,18	97,76	96,06	98,35	96,92

Adapun jumlah masyarakat di Kabupaten Bireuen yang tidak atau belum pernah sekolah, masih sekolah, dan tidak sekolah dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 14. Persentase Penduduk Usia 7-24 Tahun Menurut Jenis Kelamin, Kelompok Umur Sekolah, dan Partisipasi Sekolah Tahun 2018-2019

Jenis Kelamin dan Kelompok Umur Sekolah	2018		
	Tidak/Belum Pernah Sekolah	Masih Sekolah	Tidak Sekolah
Laki-laki			
7 – 12	-	100,00	-
13 – 15	-	99,08	0,92
16 – 18	-	74,67	25,33
19 – 24	-	31,11	68,89
7 – 24	-	74,77	25,23
Perempuan			
7 – 12	-	100,00	-
13 – 15	-	100,00	-
16 – 18	2,93	81,33	15,74
19 – 24	-	36,84	63,16
7 – 24	0,53	76,29	23,18
Jumlah			
7 – 12	-	100,00	-
13 – 15	-	99,45	0,55
16 – 18	1,51	78,10	20,39
19 – 24	-	34,03	65,97
7 – 24	0,26	75,52	24,22

Lanjutan Tabel 14

Jenis Kelamin dan Kelompok Umur Sekolah	2019		
	Tidak/Belum Pernah Sekolah	Masih Sekolah	Tidak Sekolah
Laki-laki			
7 – 12	-	100,00	-
13 – 15	-	98,16	1,84
16 – 18	-	71,01	28,99
19 – 24	0,73	37,71	61,56
7 – 24	-	76,00	24,00
Perempuan			
7 – 12	-	100,00	-
13 – 15	-	100,00	-

16 – 18	-	87,01	12,99
19 – 24	-	29,98	70,02
7 – 24	-	74,34	25,66
J u m l a h			
7 – 12	-	100,00	-
13 – 15	-	99,00	1,00
16 – 18	-	78,76	21,24
19 – 24	0,36	33,76	65,89
7 – 24	0,11	75,33	24,56

Berdasarkan data di atas dapat disimpulkan bahwa Angka Melek Huruf (AMH) dari tahun ke tahun belum mencapai nilai 100%. Hal ini menunjukkan masih ada masyarakat di Kabupaten Bireuen yang buta aksara. Meskipun capaian Melek huruf Kabupaten Bireuen hingga tahun 2019 terus mengalami peningkatan, tetapi belum memenuhi target. Ada beberapa hal penyebab capaian angka melek huruf belum mencapai 100%, pertama, faktor ekonomi yang membuat sebagian kecil masyarakat tidak dapat melanjutkan sekolah. Kedua, masyarakat yang telah melek huruf menjadi buta huruf kembali karena faktor usia mereka tidak menggunakan kemampuan baca tulisnya untuk aktivitas sehari-hari. Ketiga, penduduk yang sudah berusia diatas 60 tahun sulit untuk diajarkan baca tulis.

D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur dalam Rancangan Qanun tentang Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen Terhadap Lembaga Pendidikan, dan Peningkatan Pendidikan Masyarakat serta Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah

Implementasi syariat Islam di Aceh merupakan suatu yang istimewa. Otonomi suatu provinsi dalam negara telah membolehkan melaksanakan sub-sistem hukum secara tersendiri. Hal ini merupakan suatu realita bahwa secara empiris syariat Islam di Aceh telah menjadi nilai yang hidup dalam masyarakat Aceh (existing values) selama berabad-abad. Hal tersebut secara Konstitusi dalam sistem hukum di Indonesia secara tegas diakui

bahwa kebebasan beragama dalam artian bebas menjalankan ajaran agama bagi pemeluknya.

Pengakuan syariat Islam berlaku di Aceh juga dapat ditemukan dalam Pasal 3 dan Pasal 4 UU No. 44/1999 tentang Keistimewaan Aceh, yang secara jelas menyatakan bahwa apa yang telah didapatkan oleh masyarakat Aceh merupakan suatu pengakuan Pemerintah Pusat.

Posisi syariat dalam UU merupakan suatu pengejawantahan atas hak-hak istimewa yang dimiliki Provinsi Aceh seperti pelaksanaan syariat Islam, pendidikan dan adat istiadat. Dalam hal ini syariat Islam di Provinsi Aceh merupakan ajaran Islam yang telah diatur dengan Qanun. Ruang lingkup pelaksanaan syariat Islam secara jelas dinyatakan dalam Pasal 5 Qanun No. 5 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Syariat Islam, yang menentukan:

- (1) Untuk mewujudkan keistimewaan Aceh di bidang penyelenggaraan kehidupan beragama, setiap orang atau badan hukum yang berdomisili di daerah berkewajiban menjunjung tinggi pelaksanaan syariat Islam dalam kehidupannya.
- (2) Pelaksanaan Syariat Islam sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), meliputi: a. 'Aqidah; b. Ibadah; c. Mua'malah; d. Akhlak; e. Pendidikan dan dakwah Islamiyah/amar ma'ruf nahi mungkar; f. Baitul Mal; g. Kemasyarakatan; h. Syiar Islam; i. Pembelaan Islam; j. Qadha; k. Jinayat; l. Munakahat; dan m. Mawaris.

Kondisi di atas kembali diperkuat dengan kehadiran Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus. Undang-Undang dengan jelas menyatakan bahwa pemberian kesempatan yang lebih luas untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, termasuk sumber-sumber ekonomi, menggali sumber daya alam dan sumber daya manusia, dan mengaplikasikan syariat Islam dalam kehidupan bermasyarakat. Kesempatan mengatur dan menata kehidupan hukum dengan syariat Islam sebagai ruhnya bersumber pada landasan hukum yang kuat. Karena itu, dapat disebutkan bahwa pelaksanaan

syariat Islam di Aceh merupakan perintah Undang-Undang.⁵⁴ Kehadiran Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA), memberikan kewenangan pada Provinsi Aceh dalam melaksanakan keistimewaannya di bidang syariah termasuk bidang pendidikan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf f, bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintahan Aceh merupakan urusan dalam skala Aceh yang meliputi diantaranya penyelenggaraan pendidikan.

Pendidikan di Aceh diselenggarakan dengan cara-cara yang Islami. Pendidikan Islam merupakan pendidikan yang berkesadaran dan bertujuan, Allah telah menyusun landasan pendidikan yang jelas bagi seluruh manusia melalui syariat Islam. Allah menciptakan alam semesta ini dengan tujuan yang jelas. Dia menciptakan manusia dengan tujuan untuk menjadi khalifah di muka bumi melalui ketaatan kepada-Nya. Untuk mewujudkan tujuan itu, Allah memberikan hidayah serta berbagai fasilitas alam semesta kepada manusia. Jika tugas manusia dalam kehidupan ini demikian penting, pendidikan harus memiliki tujuan yang sama dengan tujuan penciptaan manusia. Bagaimanapun pendidikan Islam sarat dengan pengembangan nalar dan penataan perilaku serta emosi manusia dengan landasan agama. Dengan demikian tujuan pendidikan Islam adalah merealisasikan penghambaan kepada Allah dalam kehidupan manusia, baik secara individual maupun secara sosial.

Konsep pendidikan Islam dalam memenuhi tujuan aktualisasi diri adalah, pertama, Allah memberikan kebebasan memilih kepada manusia serta menjelaskan konsekuensi pilihan yang dirasakan manusia di akhirat kelak. Kedua, Allah memberikan ajang kompetisi dalam kebaikan tetap terbuka bagi manusia. Prinsip yang Dia tekankan adalah penyesuaian balasan

⁵⁴ Al Yasa Abubakar dan Marahalim, Hukum Pidana Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Banda Aceh: Dinas Syari'at Islam, 2006, hlm. 5.

di akhirat kelak dengan perbuatan manusia di dunia. Ketiga, Allah menjadikan penghambaan dan ketaatan manusia pada-Nya sebagai tujuan tertinggi. Hanya itulah yang menjadikan tolok ukur aktualisasi diri dalam Islam. Keempat, Allah menciptakan manusia dan alam semesta ini dengan kemampuan yang membawa manusia pada perbedaan profesi sesuai keahliannya.

Sedangkan konsep pendidikan Islam memandang bahwa seluruh aspek perkembangan sebagai sarana mewujudkan aspek ideal, yaitu penghambaan dan ketaatan kepada Allah serta aplikasi keadilan dan syariat Allah dalam kehidupan sehari-hari. Dengan demikian pendidikan Islam mencakup pemeliharaan seluruh aspek perkembangan, baik itu aspek material, spiritual, intelektual, perilaku sosial, apresiasi atau pengalaman, dan yang terpenting, Islam mengarahkan perkembangan tersebut ke arah perwujudan tujuan pendidikan yang tinggi.

Dalam konsepsi Islam, fungsi utama sekolah adalah sebagai media realisasi pendidikan berdasar tujuan pemikiran aqidah dan syariat demi terwujudnya penghambaan diri kepada Allah. Fungsi fundamental pendidikan Islam melalui sekolah meliputi, pertama, fungsi penyederhanaan dan penyimpulan. Kedua, fungsi penyucian dan pembersihan. Ketiga, memperluas wawasan dan pengalaman anak didik melalui transfer tradisi. Keempat, fungsi mewujudkan keterikatan, integrasi, homogenitas dan keharmonisan antar siswa. Kelima, fungsi penataan dan validasi sarana pendidikan, Keenam, penyempurna tugas keluarga dalam pendidikan.

Oleh karenanya implikasi penerapan Qanun Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen mencakup empat aspek antara lain:

1. Aspek sumber daya manusia. Dengan adanya Qanun Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen diharapkan dapat berimplikasi terhadap peningkatan dan pengembangan sumber

daya manusia yang profesional bagi anak didik dan para guru, serta tidak terikat maupun berpihak dan mementingkan pada golongan dan kelompok tertentu.

2. Aspek kelembagaan. Dengan adanya Qanun Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen ini diharapkan Perangkat Daerah di bidang pendidikan dapat membawa dampak positif bagi pelayanan pendidikan di Kabupaten Bireuen sehingga mampu memberikan layanan yang cukup memadai bagi masyarakat.
3. Aspek sumber daya keuangan daerah. Untuk mewujudkan tercapainya penyelenggaraan pendidikan yang baik di Kabupaten Bireuen tentunya membutuhkan pendanaan yang cukup dalam hal penataan kelembagaan, sumber daya manusia, dan sarana prasarana serta fasilitas yang mendukungnya agar sesuai dengan standar yang dipersyaratkan.
4. Aspek penegakan hukum. Untuk mewujudkan terselenggaranya pengaturan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pendidikan yang sesuai dengan asas dan prinsip yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Penegakan hukum di bidang pendidikan ini diarahkan pada sanksi administrasi, dan tentunya harus ada penegakan Qanun ini sehingga dengan Qanun ini juga dapat mendorong political will untuk terwujudnya penyelenggaraan pendidikan di Kabupaten Bireuen yang bermanfaat dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait merupakan bagian yang penting untuk diperhatikan dalam tahapan perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini berkaitan dengan terwujudnya kesesuaian antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan peraturan perundang-undangan lainnya dalam hal materi muatan baik dari segi substansial maupun dari segi teknis penyusunan. Hal ini sangat penting dilakukan, agar Qanun yang akan dibentuk sesuai dan selaras baik terhadap peraturan perundang-undangan pada tingkatan yang lebih tinggi (vertikal) maupun pada tingkatan yang setara (horisontal) dalam satu kesatuan sistem hukum nasional. Kesesuaian dan keselarasan merupakan bagian dari perwujudan kepastian hukum ditengah masyarakat.

Dalam teori pembentukan perundang-undangan dikenal beberapa asas hukum diantaranya asas hukum “lex superior derogat legi inferiori” hukum/peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan hukum/peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Oleh karena itu penyesuaian rancangan Qanun dengan peraturan perundang-undangan lainnya, khususnya peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan peraturan perundang-undangan yang memiliki tingkatan yang sama sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undang menjadi keharusan sejak dalam proses perencanaannya.⁵⁵

Peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pembentukan Rancangan Qanun Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten

⁵⁵ Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Bireuen ini, mulai dari konstitusi, peraturan perundang-undangan yang secara khusus terkait dengan qanun baru. Konsep tersebut sangat penting dalam rangka menghindari adanya tumpang tindih dalam aturan hukum, yang dalam hukum konsep ini dikenal dengan sinkronisasi dan harmonisasi.

Sinkronisasi dan harmonisasi tersebut dilakukan untuk menganalisis peraturan perundang-undangan terkait, yang dilakukan dengan pendekatan stufentheory sebagaimana dipopulerkan oleh Hans Kelsen tentang jenis dan hirarkhi peraturan perundang-undangan. Menurut stufentheory bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarkhi dalam suatu tata susunan, dimana suatu norma posisinya yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi. Norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif. Semakin tinggi suatu norma, akan semakin abstrak sifatnya, dan sebaliknya, semakin rendah kedudukannya, akan semakin konkrit norma tersebut. Norma yang paling tinggi, menduduki puncak piramida, yang oleh Kelsen disebut dengan grundnorm (norma dasar).⁵⁶

Keharmonisan dalam pembentukan Qanun merupakan syarat yang harus dipenuhi agar Qanun yang dibentuk dapat berlaku dan dilaksanakan secara efektif dalam masyarakat.⁵⁷ Pembentukan Qanun merupakan suatu proses yang dilaksanakan dengan melalui berbagai tahapan pelaksanaan sehingga dapat

⁵⁶ Maria Farida Indrati, Ilmu Perundang-undangan; Dasar-dasar dan Pembentukannya, Jakarta: Sekretariat KIH-UI, 2010, hlm. 28.

⁵⁷ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573).

menghasilkan suatu Qanun yang aspiratif, akomodatif, transparan, dan berkesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Proses penyusunan naskah akademik merupakan bagian dari tahapan perencanaan yang didalamnya bertujuan untuk melakukan pengkajian dan penelitian mengenai suatu masalah yang akan dituangkan dalam suatu peraturan daerah, diantaranya berkaitan dengan aspek legalitas (legal formal) terhadap materi muatan dan bentuk dari Rancangan Qanun.

Penelitian dan pengkajian mengenai aspek legalitas (legal formal) atau dasar kewenangan dari pemerintah daerah dalam hal ini berkaitan dengan materi Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen penting untuk dilaksanakan agar Rancangan Qanun yang hendak dibentuk sesuai dengan kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah dan tidak mengatur materi muatan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta mengutamakan kepentingan umum. Qanun secara substansial merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yang pengaturannya disesuaikan dan diselaraskan dengan ciri khas masing-masing daerah.⁵⁸ Dengan demikian penyusunan Rancangan Qanun Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen ini harus dikaji dan disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan lain yang mengatur tentang Penyelenggaraan Pendidikan.

Kabupaten Bireuen belum memiliki Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen yang merupakan lembaga untuk memajukan pendidikan di daerah. Sementara Pasal 11 ayat (1) UUSPN, mengamanatkan bahwa “Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin

⁵⁸ Lihat : Pasal 236 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573).

terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi’.

Di dalam ketentuan tersebut tertera kalimat “Pemerintah Daerah wajib...”. Hal ini menunjukkan bahwa penyelenggaraan pendidikan merupakan bidang yang wajib menjadi prioritas daerah. Demikian pula penegasan yang sama dapat ditemukan dalam Pasal 50 ayat (5) dan ayat (7) UUSPN yang menentukan bahwa:

- (5) Pemerintah Kabupaten/Kota mengelola pendidikan dasar dan pendidikan menengah, serta satuan pendidikan yang berbasis keunggulan lokal.
- (7) Ketentuan mengenai pengelolaan pendidikan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Di dalam Pasal 29 ayat (2) huruf f Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan, disebutkan bahwa “Bupati/Walikota berhak membentuk kebijakan daerah dalam bentuk Peraturan Daerah di bidang pendidikan”.

Lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 044/U/2002 Tentang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah, bahwa di setiap Kabupaten/Kota dibentuk Dewan Pendidikan atas prakarsa masyarakat dan/atau Pemerintah Kabupaten/Kota, diantara Dewan Pendidikan tersebut adalah pembentukan Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen.

Ketentuan di atas, sudah sangat kuat untuk ditindaklanjuti oleh Pemerintah Kabupaten Bireuen untuk membentuk Qanun tentang Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen. Oleh karena itu agar rencana pembentukan Qanun ini kuat argumentasinya, maka penyusunan Naskah Akademik ini menjadi dokumen pendukung yang mengkaji aspek filosofis, sosiologis, dan yuridis.

Pengaturan Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen, akan menfokuskan pada sistem pengawasan dan menilai penyelenggaraan pendidikan pada semua jalur, jenis dan jenjang pendidikan, baik negeri maupun swasta. Tata cara memberikan pendapat dan pertimbangan dalam menyusun rancangan anggaran pendidikan Kabupaten Bireuen, teknik menjaga mutu dan standar pendidikan, dan mengem-bangkan sistem pendidikan Islami di Kabupaten Bireuen. Sistem tersebut sangat memungkinkan diopersionalkan secara teknis jika didukung oleh Qanun Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen, yang saat ini telah menjadi komitmen Pemerintah Daerah Kabupaten Bireuen, untuk membentuk Qanun tentang Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen.

Dalam penyusunan Naskah Akademik suatu peraturan perundang-undangan, hal yang perlu diperhatikan adalah keterkaitan peraturan perundang-undangan yang ada sebagai penentu batas-batasan materi muatan yang akan diatur. Dalam penyusunan Naskah Akademik Rancangan Qanun Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen, beberapa peraturan perundang-undangan terkait dapat diuraikan sebagai berikut:

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Dalam pokok-pokok pikiran Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) khususnya pada alinea ke IV ditegaskan bahwa negara "...mencerdaskan kehidupan bangsa...".

Adapun pengaturan tentang Pemerintahan Daerah dipertegas dalam Pasal 18 dan Pasal 18A UUD 1945. Dalam Pasal 18 ayat (1) ditentukan; "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 itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang”. Ayat (2) menentukan; “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Ayat (5) menentukan bahwa; “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”.

Pasal 28C ayat (1) UUD 1945 menjelaskan bahwa; “Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia”.

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut diketahui bahwa setiap orang, baik itu warga negara atau orang asing yang berada di wilayah negara Republik Indonesia berhak untuk mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya tanpa adanya diskriminasi apapun.

Pasal 28E ayat (1) UUD 1945 menjelaskan bahwa; Setiap orang berhak memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali. Lebih lanjut ditegaskan dalam Pasal 31 UUD 1945 bahwa:

- (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 ahlak 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 menunjang tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

Berdasarkan ketentuan pasal-pasal di atas, maka sudah selayaknya Pemerintah Daerah Kabupaten Bireun membentuk Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireun. Hal ini harus menjadi perhatian yang serius bagi pemangku kepentingan/pemegang kebijakan untuk memberikan perhatian, pelayanan dan pemenuhan terhadap hak-hak masyarakat bidang pendidikan, hak-hak peserta didik, dan hak-hak para guru disekolah, agar terhindar dari hal-hal yang negatif. Untuk itu Pemerintah Kabupaten Bireun harus menerbitkan Qanun atau Peraturan Daerah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menentukan; “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

B. Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh

Undang-undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh (UUPKA) merupakan landasan awal adanya penegasan bahwa Provinsi Aceh merupakan provinsi yang memiliki keistimewaan. Latar belakang diberikan keistimewaan tersebut, dapat dilihat dalam konsiderans menimbang UUPKA, yang menjelaskan sebagai berikut:

1. Sejarah panjang perjuangan rakyat Aceh membuktikan adanya ketahanan dan daya juang yang tinggi, yang bersumber dari

kehidupan yang religius, adat yang kukuh, dan budaya Islam yang kuat dalam menghadapi kaum penjajah;

2. Kehidupan religius rakyat Aceh yang telah membentuk sikap pantang menyerah dan semangat nasionalisme dalam menentang penjajah dan mempertahankan kemerdekaan merupakan kontribusi yang besar dalam menegakkan Negara Kesatuan Republik Indonesia meskipun rakyat Aceh kurang mendapat peluang untuk menata diri;
3. Kehidupan masyarakat Aceh yang religius, menjunjung tinggi adat, dan telah menempatkan ulama pada peran yang terhormat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara perlu dilestarikan dan dikembangkan bersamaan dengan pengembangan pendidikan.

Penyelenggaraan keistimewaan tersebut, selanjutnya dipertegas dalam ketentuan Pasal 2 yang menentukan; daerah diberi kewenangan untuk mengembangkan dan mengatur keistimewaan yang dimiliki, baik di daerah kabupaten maupun kota, yang lebih lanjut diberi wewenang juga mengaturnya dalam Qanun.

Penyelenggaraan keistimewaan itu sendiri berdasarkan Pasal 3, merupakan pengakuan dari bangsa Indonesia yang diberikan kepada Daerah karena perjuangan dan nilai-nilai hakiki masyarakat yang tetap dipelihara secara turun-temurun sebagai landasan spiritual, moral, dan kemanusiaan. Dimana penyelenggaraan keistimewaan itu sendiri meliputi; penyelenggaraan kehidupan beragama, penyelenggaraan kehidupan adat, penyelenggaraan pendidikan, dan peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah.

Penyelenggaraan kehidupan beragama di Daerah berdasarkan ketentuan Pasal 4 diwujudkan dalam bentuk pelaksanaan syariat Islam bagi pemeluknya dalam bermasyarakat. Di samping itu, Daerah mengembangkan dan mengatur penyelenggaraan

kehidupan beragama, dengan tetap menjaga kerukunan hidup antar umat beragama.

Selain itu, berdasarkan Pasal 8 ditegaskan bahwa pendidikan di Daerah diselenggarakan sesuai dengan Sistem Pendidikan Nasional. Daerah mengembangkan dan mengatur berbagai jenis, jalur, dan jenjang pendidikan serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan syariat Islam. Daerah mengembangkan dan mengatur Lembaga Pendidikan Agama Islam bagi pemeluknya di berbagai jenis, jalur, dan jenjang pendidikan. Penyelenggaraan Keistimewaan bidang pendidikan ini berdasarkan Pasal 11 diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

C. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Bireuen dan Kabupaten Simeulue

Kabupaten Bireuen terbentuk sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 48 Tahun 1999, yaitu pada tanggal 4 Oktober 1999 yang sebelumnya merupakan bagian dari Kabupaten Aceh Utara.

Dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 1999 ditegaskan bahwa Kabupaten Bireuen memiliki kewenangan Daerah sebagai Daerah Otonom yang mencakup seluruh kewenangan bidang pemerintahan, termasuk kewenangan wajib, kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan wajib terdiri atas pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja. Dengan demikian maka bidang pendidikan merupakan urusan wajib Pemerintah

Kabupaten Bireuen untuk mendukung hak-hak masyarakat dalam peningkatan pendidikan di Kabupaten Bireuen.

D. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

Pada Pasal 10 ditentukan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah berhak mengarahkan, membimbing, membantu dan mengawasi penyelenggaraan pendidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan pada Pasal 11 ditentukan bahwa:

- (1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib memberikan pelayanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi.
- (2) Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun.

Pasal 16 menentukan bahwa jalur, jenjang dan jenis pendidikan dapat diwujudkan dalam bentuk satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah dan/atau masyarakat. Pada Pasal 26 ayat (6) ditegaskan bahwa hasil pendidikan nonformal dapat dihargai setara dengan hasil program pendidikan formal setelah melalui proses penilaian penyetaraan oleh lembaga yang ditunjuk oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dengan mengacu pada standar nasional pendidikan.

Pasal 34 ayat (2) dan ayat (3) menegaskan bahwa; Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya. Wajib belajar merupakan tanggung jawab negara yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan, Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat. Sedangkan Pasal 41 ayat (3) menegaskan Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib memfasilitasi satuan pendidikan dengan pendidik dan tenaga

kependidikan yang diperlukan untuk menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu.

Lebih lanjut Pasal 44 ayat (1) dan ayat (3) menentukan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib membina dan mengembangkan tenaga kependidikan pada satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib membantu pembinaan dan pengembangan tenaga kependidikan pada satuan pendidikan formal yang diselenggarakan oleh masyarakat.

Pasal 46 ayat (1) menegaskan bahwa pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat. Oleh karenanya Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat mengerahkan sumber daya yang ada sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 47 ayat (2).

Dana pendidikan dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk satuan pendidikan berdasarkan Pasal 49 ayat (3) diberikan dalam bentuk hibah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan Pasal 55 ayat (3), dana penyelenggaraan pendidikan berbasis masyarakat dapat bersumber dari penyelenggara, masyarakat, Pemerintah, Pemerintah Daerah dan/atau sumber lain yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan Pasal 59 ayat (1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah melakukan evaluasi terhadap pengelola, satuan, jalur, jenjang dan jenis pendidikan. Setiap satuan pendidikan formal dan nonformal yang didirikan berdasarkan Pasal 62 ayat (1) dan ayat (3) wajib memperoleh izin Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Pemerintah dan Pemerintah Daerah memberi atau mencabut izin pendirian satuan pendidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pemerintah, Pemerintah Daerah, dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah berdasarkan Pasal 66 ayat (1) melakukan pengawasan atas penyelenggaraan pendidikan pada semua jenjang dan jenis pendidikan sesuai dengan kewenangan masing-masing.

E. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen

Pasal 24 ayat (3) menegaskan bahwa Pemerintah Kabupaten/Kota wajib memenuhi kebutuhan guru, baik dalam jumlah/kualifikasi akademik, maupun dalam kompetensi secara merata untuk menjamin keberlangsungan pendidikan dasar dan pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal sesuai dengan kewenangannya.

Untuk itu, berdasarkan Pasal 25 ayat (2), pengangkatan dan penempatan guru pada satuan pendidikan yang diselenggarakan Pemerintah atau Pemerintah Daerah diatur dengan Peraturan Pemerintah. Guru yang diangkat oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah berdasarkan Pasal 26 ayat (1) dapat ditempatkan pada jabatan struktural, dan berdasarkan Pasal 28 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Guru yang diangkat oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dapat dipindah tugaskan antar kabupaten/antar kota, antar kecamatan maupun antar satuan pendidikan karena alasan kebutuhan satuan pendidikan dan/atau promosi. Guru yang diangkat oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dapat mengajukan permohonan pindah tugas, baik antar Provinsi, antar Kabupaten/Kota, antar kecamatan maupun antar satuan pendidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam hal permohonan kepindahan dikabulkan, Pemerintah atau Pemerintah Daerah memfasilitasi kepindahan guru sesuai dengan kewenangannya.

Guru yang diangkat oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah berdasarkan Pasal 29 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) wajib menandatangani pernyataan kesanggupan untuk ditugaskan di daerah khusus paling sedikit selama 2 (dua) tahun. Guru yang diangkat oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah yang telah bertugas selama 2 (dua) tahun atau lebih di daerah khusus berhak pindah tugas setelah tersedia guru pengganti. Dalam hal terjadi kekosongan guru, Pemerintah atau Pemerintah Daerah wajib menyediakan guru pengganti untuk menjamin keberlangsungan proses pembelajaran pada satuan pendidikan yang bersangkutan.

Berdasarkan Pasal 30 ayat (5) Guru yang diangkat oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah diberhentikan dari jabatan sebagai guru, kecuali sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf b, tidak dengan sendirinya diberhentikan sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Kebijakan strategis pembinaan dan pengembangan profesi dan karier guru pada satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah atau Masyarakat berdasarkan Pasal 33 ditetapkan dengan Peraturan Menteri. Pemerintah dan Pemerintah Daerah berdasarkan Pasal 34 wajib membina dan mengembangkan kualifikasi akademi dan kompetensi guru pada satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah dan/atau masyarakat. Satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat wajib membina dan mengembangkan kualifikasi akademik dan kompetensi guru. Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib memberikan anggaran untuk meningkatkan profesionalitas dan pengabdian guru pada satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah dan/atau masyarakat.

Berdasarkan Pasal 37 ayat (1) penghargaan dapat diberikan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, masyarakat, organisasi profesi dan/atau satuan pendidikan.

F. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

Berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, bahwa Pemerintahan Aceh dan Kabupaten/Kota berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah. Dan pembagian urusan pemerintahan yang berkaitan dengan syariat Islam antara Pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/Kota berdasarkan Pasal 13 ayat (1) diatur dengan Qanun Aceh.

Pelaksanaan pemerintahan di Aceh dijalankan berdasarkan Syariat Islam. Syariat Islam yang dilaksanakan di Aceh berdasarkan Pasal 125 meliputi aqidah, syar'iyah dan akhlak. Syariat Islam tersebut meliputi ibadah, ahwal alsyakhshiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), jinayah (hukum pidana), qadha' (peradilan), tarbiyah (pendidikan), dakwah, syiar, dan pembelaan Islam.

Berdasarkan Pasal 126, bahwa setiap pemeluk agama Islam di Aceh wajib mentaati dan mengamalkan syariat Islam, dan setiap orang yang bertempat tinggal atau berada di Aceh wajib menghormati pelaksanaan syariat Islam. Pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/Kota berdasarkan Pasal 127 bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelaksanaan syariat Islam. Menjamin kebebasan, membina kerukunan, menghormati nilai-nilai agama yang dianut oleh umat beragama dan melindungi sesama umat beragama untuk menjalankan ibadah sesuai dengan agama yang dianutnya.

Untuk melaksanakan syariat Islam, maka Pemerintah, Pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/Kota mengalokasikan dana dan sumber daya lainnya untuk pelaksanaannya.

Adapun urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintahan Kabupaten/Kota berdasarkan Pasal 17 merupakan

urusan yang berskala Kabupaten/Kota, diantaranya; penyelenggaraan pendidikan, penanggulangan masalah sosial. Sedangkan urusan wajib lainnya yang menjadi kewenangan khusus Pemerintahan Kabupaten/Kota adalah pelaksanaan keistimewaan Aceh yang antara lain meliputi:

- a. Penyelenggaraan kehidupan beragama dalam bentuk pelaksanaan syariat Islam bagi pemeluknya di Aceh dengan tetap menjaga kerukunan hidup antar umat beragama;
- b. Penyelenggaraan kehidupan adat yang bersendikan agama Islam;
- c. Penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan syariat Islam; dan
- d. Peran ulama dalam penetapan kebijakan Kabupaten/Kota.

Selain itu, urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, termasuk pemulihan psikososial sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

Pemerintahan Kabupaten/Kota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota (DPRK). Khusus untuk DPRK memiliki beberapa tugas dan kewenangan diantaranya:⁵⁹

- a. Mengajukan rancangan qanun. Rancangan qanun dapat berasal dari DPRK, atau Bupati/Walikota.
- b. Mengajukan usul rancangan qanun;
- c. Mengadakan perubahan atas rancangan qanun;
- d. Membentuk Qanun Kabupaten/Kota yang dibahas dengan Bupati/Walikota untuk mendapat persetujuan bersama;

⁵⁹ Lihat Pasal 24, 25, 26, 232, dan Pasal 239 UUPA.

- e. Memberikan persetujuan terhadap Qanun Kabupaten/Kota, yang selanjutnya dapat disahkan oleh Bupati/Walikota.
- f. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Qanun Kabupaten/Kota dan peraturan perundang-undangan lain.

Selain kewenangan di atas, berdasarkan Pasal 18 jo Pasal 216 ayat (2) Pemerintah Kabupaten/Kota mempunyai kewenangan menyelenggarakan pendidikan madrasah ibtidaiyah dan madrasah tsanawiyah dengan tetap mengikuti standar nasional pendidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pendidikan di Aceh diselenggarakan berdasarkan atas prinsip-prinsip demokrasi dan keadilan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai Islam, budaya, dan kemajemukan bangsa.

Setiap penduduk Aceh berdasarkan Pasal 216 dan Pasal 217, berhak mendapat pendidikan yang bermutu dan Islami sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Penduduk Aceh yang berusia 7 (tujuh) tahun sampai 15 (lima belas) tahun wajib mengikuti pendidikan dasar tanpa dipungut biaya. Pemerintah, Pemerintahan Aceh, dan Pemerintahan Kabupaten/Kota mengalokasikan dana untuk membiayai pendidikan dasar dan menengah. Selain itu, Pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/Kota menyediakan pendidikan layanan khusus bagi penduduk Aceh yang berada di daerah terpencil atau terbelakang. Pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/Kota menyediakan pelayanan pendidikan khusus bagi penduduk Aceh yang memiliki kelainan fisik, emosional, mental, intelektual, dan/atau sosial, serta yang memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa.

G. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah membawa perubahan dalam kehidupan ketata negaraan Indonesia, UUD 1945 menegaskan bahwa “Indonesia adalah negara hukum”. Prinsip ini semula dimuat dalam penjelasan, yang berbunyi “Negara Indonesia berdasar atas hukum (rechtsstaat) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (machsstaat)” di samping itu, ada prinsip lain yang erat dengan prinsip negara hukum yang juga dimuat dalam penjelasan “Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas)”. Prinsip ini mengandung makna ada pembagian kekuasaan negara dan pembatasan kekuasaan (tidak absolut dengan kekuasaan tidak terbatas). Dengan ketentuan ini, maka dasar sebagai negara berdasarkan atas hukum mempunyai sifat normatif bukan sekedar asas belaka.⁶⁰

Sebagai konsekuensi dari negara hukum (rechtstaat) yang menganut aliran positivisme,⁶¹ maka pemerintah berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan UUD 1945. Untuk itu dibuat peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan dalam Undang-

⁶⁰ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum*, Jakarta: Kencana, 2009, hlm. 55.

⁶¹ Dardji Darmodihardjo dan Sidharta, mengatakan positivisme hukum perlu memisahkan secara tegas antara hukum dan moral (antara hukum yang berlaku dan hukum yang seharusnya, antara *das ollen und sain*). Lihat Dardji Darmodihardjo dan Sidharta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum; Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Jakarta: Gramedia, 2004, hlm. 113.

Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 12/2011). Dalam UU No. 12/2011 ini memuat:

- a. Asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- b. Jenis, hierarki, dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan;
- c. Perencanaan Peraturan Perundang-undangan;
- d. Penyusunan Peraturan Perundang-undangan;
- e. Teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan;
- f. Pembahasan dan pengesahan Rancangan Undang-Undang;
- g. Pembahasan dan penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
- h. Pengundangan Peraturan Perundang-undangan;
- i. Penyebarluasan;
- j. Partisipasi masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
- k. Ketentuan lain-lain yang memuat mengenai pembentukan Keputusan Presiden dan lembaga negara serta pemerintah lainnya.

Salah satu poin penting yang harus diperhatikan dalam penyusunan Rancangan Qanun tentang Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen adalah wajib menerapkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan asas-asas materi muatan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 UU No. 12/2011, yaitu:

Pasal 5

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;

- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Pasal 6

- (1) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:
 - a. Pengayoman;
 - b. Kemanusiaan;
 - c. Kebangsaan;
 - d. Kekeluargaan;
 - e. Kenusantaraan;
 - f. Bhinneka tunggal ika;
 - g. Keadilan;
 - h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
 - i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
 - j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.
- (2) Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Mengacu kepada Pasal 6 ayat (2) tersebut, maka dapat dipahami bahwa pembuatan Qanun Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen tidak hanya mencerminkan asas yang disebutkan di atas, namun dengan keistimewaan Provinsi Aceh, maka Qanun Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen dapat mencerminkan aturan keislaman.

Dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12/2011 disebutkan Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam undang-undang ini juga ditentukan tentang naskah akademik sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 11 UU No. 12/2011 yang menjelaskan naskah akademik adalah naskah hasil

penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Kerangka naskah akademik meliputi pendahuluan, kajian teoritis dan kajian empiris, evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan, landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis, jangkauan arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan.

H. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Untuk itu, akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Pada hakikatnya Otonomi Daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi

kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah. Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada ditangan Presiden. Konsekuensi dari negara kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan Presiden. Agar pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional maka Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Peraturan Daerah, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Peraturan Daerah dan kebijakan Daerah.

Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah. Sebagai konsekuensi posisi DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah maka susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD tidak diatur dalam beberapa undang-undang namun cukup diatur dalam undang-undang ini secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Daerah Provinsi dengan Daerah Kabupaten/Kota walaupun Urusan Pemerintahan sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup Urusan Pemerintahan tersebut. Walaupun Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota mempunyai Urusan Pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota dalam pelaksanaannya tetap mengacu pada apa yang dibuat oleh Pemerintah Pusat.

Adapun kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam bidang pendidikan dapat dilihat sebagai berikut:

No	Sub Urusan	Daerah Kabupaten/Kota
1	Manajemen Pendidikan	a. Pengelolaan pendidikan dasar b. Pengelolaan pendidikan anak usia dini dan pendidikan non-formal
2	Kurikulum	Penetapan kurikulum muatan lokal pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini dan pendidikan non-formal
3	Pendidikan dan tenaga kependidikan	Pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan dalam Daerah Kabupaten/ Kota
4	Perizinan pendidikan	a. Penerbitan izin pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh masyarakat. b. Penerbitan izin pendidikan anak usia dini dan pendidikan non-formal yang diselenggarakan oleh masyarakat
5	Bahasa dan sastra	Pembinaan bahasa dan sastra yang penuturnya dalam Daerah Kabupaten/Kota

Untuk memperkuat legalitas Pemerintah Daerah dalam menjalankan roda Pemerintahan di Daerah, dan memiliki kekuatan legalitas, maka berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang merupakan pedoman pelaksanaan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah serta sebagai sumber

kewenangan atribusi bagi Pemerintahan Daerah. Salah satu kewenangan yang diberikan adalah penjabaran lebih lanjut dari hak konstitusional Pemerintahan Daerah yang diberikan oleh UUD 1945, “untuk membentuk Peraturan Daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan”, sebagaimana diatur dalam Pasal 236 yang berbunyi:

- (1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Peraturan Daerah.
- (2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.
- (3) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
 - c. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
 - d. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Peraturan Daerah dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pasal tersebut semakin jelaslah kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Biruen untuk memajukan pendidikan di daerah dengan membentuk Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen.

I. Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar

Dalam Pasal 2 ditentukan bahwa wajib belajar berfungsi mengupayakan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara Indonesia. Wajib belajar bertujuan memberikan pendidikan minimal bagi warga negara Indonesia untuk dapat mengembangkan potensi dirinya agar dapat hidup mandiri di dalam masyarakat atau melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi.

Wajib belajar berdasarkan Pasal 3 diselenggarakan pada jalur pendidikan formal, pendidikan nonformal, dan pendidikan informal. Penyelenggaraan wajib belajar pada jalur formal dilaksanakan minimal pada jenjang pendidikan dasar yang meliputi SD, MI, SMP, MTs, dan bentuk lain yang sederajat. Penyelenggaraan wajib belajar pada jalur pendidikan nonformal dilaksanakan melalui program paket A, program paket B, dan bentuk lain yang sederajat. Penyelenggaraan wajib belajar pada jalur pendidikan informal dilaksanakan melalui pendidikan keluarga dan/atau pendidikan lingkungan. Ketentuan mengenai penyetaraan pendidikan nonformal dan pengakuan hasil pendidikan informal penyelenggara program wajib belajar terhadap pendidikan dasar jalur formal diatur dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan.

Dalam Pasal 4 ditegaskan bahwa program wajib belajar diselenggarakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah sesuai kewenangannya, atau masyarakat. Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai kewenangannya berdasarkan Pasal 7 berkewajiban menyelenggarakan program wajib belajar berdasarkan kebijakan nasional. Sedangkan penyelenggaraan program wajib belajar oleh Pemerintah Daerah ditetapkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Rencana Strategis Daerah Bidang Pendidikan, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah.

Pemerintah daerah dapat menetapkan kebijakan untuk meningkatkan jenjang pendidikan wajib belajar sampai pendidikan menengah. Pemerintah daerah dapat mengatur lebih lanjut pelaksanaan program wajib belajar, sesuai dengan kondisi daerah masing masing melalui Peraturan Daerah. Ketentuan mengenai pelaksanaan program wajib belajar yang diatur oleh Pemerintah

Daerah, termasuk kewenangan memberikan sanksi administratif kepada warga negara Indonesia yang memiliki anak berusia 7 (tujuh) sampai dengan 15 (lima belas) tahun yang tidak mengikuti program wajib belajar.

Berdasarkan Pasal 13 masyarakat berhak; berperan serta dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi terhadap penyelenggaraan program wajib belajar; serta. Mendapat data dan informasi tentang penyelenggaraan program wajib belajar. Namun selain itu masyarakat berkewajiban mendukung penyelenggaraan program wajib belajar. Hak dan kewajiban masyarakat dilaksanakan sesuai peraturan perundang-undangan.

Pemerintah, Pemerintah Daerah, Dewan Pendidikan, dan Komite Sekolah/Madrasah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 14 melakukan pengawasan atas penyelenggaraan program wajib belajar sesuai kewenangan masing-masing.

J. Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan

Berdasarkan Pasal 2 bahwa pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan Masyarakat. Masyarakat meliputi; penyelenggara atau satuan pendidikan yang didirikan masyarakat, peserta didik, orang tua atau wali peserta didik, dan pihak lain selain yang mempunyai perhatian dan peranan dalam bidang pendidikan.

Biaya pendidikan berdasarkan Pasal 6 ditentukan yang merupakan tanggung jawab Pemerintah dialokasikan dalam anggaran Pemerintah, dan yang merupakan tanggung jawab Pemerintah Daerah dialokasikan dalam anggaran Pemerintah Daerah sesuai dengan sistem penganggaran dalam peraturan perundang-undangan.

K. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan, Sebagaimana Telah Dirubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010

Berdasarkan Pasal 2 ditentukan bahwa pengelolaan pendidikan dilakukan oleh; Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, penyelenggara satuan pendidikan yang didirikan masyarakat, dan satuan atau program pendidikan. Pengelolaan pendidikan berdasarkan Pasal 3 ditujukan untuk menjamin; akses masyarakat atas pelayanan pendidikan yang mencukupi, merata, dan terjangkau. Mutu dan daya saing pendidikan serta relevansinya dengan kebutuhan dan/atau kondisi masyarakat. Efektivitas, efisiensi, dan akuntabilitas pengelolaan pendidikan.

Dalam Pasal 28 ditegaskan bahwa Bupati/Walikota bertanggung jawab mengelola sistem pendidikan nasional di daerahnya dan merumuskan serta menetapkan kebijakan daerah bidang pendidikan sesuai kewenangannya. Kebijakan daerah bidang pendidikan berdasarkan Pasal 29 dituangkan dalam; rencana pembangunan jangka panjang Kabupaten/Kota. Rencana pembangunan jangka menengah Kabupaten/Kota. Rencana strategis pendidikan Kabupaten/ Kota. Rencana kerja pemerintah Kabupaten/Kota. Rencana kerja dan anggaran tahunan Kabupaten/Kota. Peraturan daerah di bidang pendidikan, dan Peraturan Bupati/Walikota di bidang pendidikan.

Pemerintah Kabupaten/Kota berdasarkan Pasal 30 mengarahkan, membimbing, menyupervisi, mengawasi, mengkoordinasi, memantau, mengevaluasi, dan mengendalikan penyelenggara, satuan, jalur, jenjang, dan jenis pendidikan di Kabupaten/Kota yang bersangkutan sesuai kebijakan daerah bidang pendidikan.

Bupati/Walikota sebagaimana ditentukan dalam Pasal 37 menetapkan kebijakan tata kelola pendidikan untuk menjamin

efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas pengelolaan pendidikan yang merupakan pedoman bagi; semua jajaran Pemerintah Kabupaten/Kota, penyelenggara pendidikan yang didirikan masyarakat di Kabupaten/Kota yang bersangkutan, satuan atau program pendidikan di Kabupaten/Kota yang bersangkutan, dewan pendidikan di Kabupaten/Kota yang bersangkutan, komite sekolah atau nama lain yang sejenis di Kabupaten/Kota yang bersangkutan, peserta didik di Kabupaten/Kota yang bersangkutan, orang tua/wali peserta didik di Kabupaten/Kota yang bersangkutan, pendidik dan tenaga kependidikan di Kabupaten/Kota yang bersangkutan, masyarakat di Kabupaten/Kota yang bersangkutan, dan pihak lain yang terkait dengan pendidikan di Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

Berdasarkan Pasal 186, bahwa masyarakat dapat berperan serta dalam penyelenggaraan pendidikan melalui berbagai komponen masyarakat, pendidikan berbasis masyarakat, dewan pendidikan, dan komite sekolah/madrasah. Peran serta masyarakat dalam pendidikan berfungsi memperbaiki akses, mutu, daya saing, relevansi, tata kelola, dan akuntabilitas pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan.

Peran serta masyarakat berdasarkan Pasal 188 meliputi peran serta perseorangan, kelompok, keluarga, organisasi profesi, pengusaha, dan organisasi kemasyarakatan dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu pelayanan pendidikan. Peran serta masyarakat dapat menjadi sumber, pelaksana, dan pengguna hasil pendidikan dalam bentuk:

- a. penyediaan sumber daya pendidikan;
- b. penyelenggaraan satuan pendidikan;
- c. penggunaan hasil pendidikan;
- d. pengawasan penyelenggaraan pendidikan;
- e. pengawasan pengelolaan pendidikan;
- f. pemberian pertimbangan dalam pengambilan keputusan yang berdampak pada pemangku kepentingan pendidikan pada umumnya; dan/atau

- g. pemberian bantuan atau fasilitas kepada satuan pendidikan dan/atau penyelenggara satuan pendidikan dalam menjalankan fungsinya.

Peran serta masyarakat secara khusus dalam pendidikan dapat disalurkan melalui:

- a. dewan pendidikan tingkat nasional;
- b. dewan pendidikan tingkat provinsi;
- c. dewan pendidikan tingkat kabupaten/kota;
- d. komite sekolah/madrasah; dan/atau
- e. organ representasi pemangku kepentingan satuan pendidikan.

Dewan pendidikan berdasarkan Pasal 192 terdiri atas Dewan Pendidikan Nasional, Dewan Pendidikan Provinsi, dan Dewan Pendidikan Kabupaten/Kota. Dewan pendidikan berfungsi dalam peningkatan mutu pelayanan pendidikan dengan memberikan pertimbangan, arahan dan dukungan tenaga, sarana dan prasarana, serta pengawasan pendidikan pada tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota.

Dewan pendidikan menjalankan fungsinya secara mandiri dan profesional. Dewan pendidikan bertugas menghimpun, menganalisis, dan memberikan rekomendasi kepada Menteri, gubernur, bupati/walikota terhadap keluhan, saran, kritik, dan aspirasi masyarakat terhadap pendidikan. Dewan pendidikan melaporkan pelaksanaan tugas kepada masyarakat melalui media cetak, elektronik, laman, pertemuan, dan/atau bentuk lain sejenis sebagai pertanggungjawaban publik.

Anggota dewan pendidikan terdiri atas tokoh yang berasal dari; pakar pendidikan, penyelenggara pendidikan, pengusaha, organisasi profesi, pendidikan berbasis kekhasan agama atau sosial-budaya, dan pendidikan bertaraf internasional, pendidikan berbasis keunggulan lokal, dan/atau organisasi sosial kemasyarakatan.

Berdasarkan Pasal 196 komite sekolah/madrasah berfungsi dalam peningkatan mutu pelayanan pendidikan dengan mem-

berikan pertimbangan, arahan dan dukungan tenaga, sarana dan prasarana, serta pengawasan pendidikan pada tingkat satuan pendidikan. Komite sekolah/madrasah menjalankan fungsinya secara mandiri dan profesional. Komite sekolah/madrasah memperhatikan dan menindaklanjuti terhadap keluhan, saran, kritik, dan aspirasi masyarakat terhadap satuan pendidikan.

Komite sekolah/madrasah dibentuk untuk 1 (satu) satuan pendidikan atau gabungan satuan pendidikan formal pada jenjang pendidikan dasar dan menengah. Satuan pendidikan yang memiliki peserta didik kurang dari 200 (dua ratus) orang dapat membentuk komite sekolah/madrasah gabungan dengan satuan pendidikan lain yang sejenis. Komite sekolah/madrasah berkedudukan di satuan pendidikan. Pendanaan komite sekolah/madrasah dapat bersumber dari: Pemerintah, Pemerintah Daerah, masyarakat, bantuan pihak asing yang tidak mengikat, dan/atau sumber lain yang sah.

L. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Presiden ini lahir untuk melaksanakan ketentuan Pasal 21 ayat (6), Pasal 29, Pasal 31, Pasal 47 ayat (4), Pasal 53, Pasal 54 ayat (3), Pasal 55 ayat (3), Pasal 59, Pasal 63, Pasal 64 ayat (3), Pasal 85, Pasal 86, Pasal 88, Pasal 91, dan Pasal 92 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Beberapa ketentuan dalam Peraturan Presiden ini yang relevan dengan penyusunan Rancangan Qanun Kabupaten Bireuen tentang Ketahanan Keluarga dapat mengacu kepada tata cara penyusunan Prolegda Kabupaten/Kota yang ditentukan dalam Pasal 42 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Perpres No. 87/2014), yang menentukan; “Ketentuan mengenai tata cara penyusunan Prolegda Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 sampai dengan Pasal 41 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Prolegda Kabupaten/Kota”.

Dalam ketentuan Pasal 35 Perpres No. 87/2014 ditentukan; penyusunan program legislasi daerah (Prolegda) di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh biro hukum. Penyusunan Prolegda dapat mengikut sertakan instansi vertikal terkait, yang terdiri atas:

- a. instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum; dan/atau
- b. instansi vertikal terkait sesuai dengan kewenangan, materi muatan, atau kebutuhan.

Penyusunan Prolegda Kabupaten/Kota berdasarkan Pasal 38 Perpres No. 87/2014 dilaksanakan oleh DPRD Kabupaten/Kota dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, yang memuat daftar Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota yang didasarkan atas:

- a. perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi;
- b. rencana pembangunan daerah;
- c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- d. aspirasi masyarakat daerah.

Dalam keadaan tertentu, berdasarkan Pasal 41 Perpres No. 87/2014 Pemrakarsa dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di luar Prolegda Kabupaten/Kota berdasarkan izin prakarsa dari Bupati/Walikota. Keadaan tertentu meliputi:

- a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
- b. akibat kerja sama dengan pihak lain; dan

- c. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang dapat disetujui bersama oleh Balegda dan biro hukum.

M. Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 dan Nomor 77 Tahun 2012 tentang Parameter Hak Asasi Manusia Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Peraturan bersama menteri ini mengamanatkan agar setiap pembentukan produk hukum daerah memperhatikan hal-hal berikut ini:

- a. Non diskriminasi.
Materi muatan produk hukum daerah tidak boleh bersifat diskriminasi dalam bentuk pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tidak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan, atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan, atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya dan aspek kehidupan lainnya.
- b. Kesetaraan gender.
Masalah pokok untuk mengupayakan substansi produk hukum daerah termasuk teknis kebijakan operasional yang sensitif dan responsif terhadap berbagai persoalan dalam masyarakat, diantaranya persoalan kesenjangan gender. Langkah praktis dan strategis untuk menciptakan dan mewujudkan peraturan perundang-undangan yang materi muatannya sensitif dan responsif gender yaitu melalui pengintegrasian perspektif gender dalam suatu produk hukum daerah dan/atau kebijakan teknis operasional untuk mewujudkan kesejahteraan dan ketentraman sebagaimana yang diidamkan oleh masyarakat luas.
- c. Pembagian urusan pemerintahan.
Bahwa dalam parameter hak asasi manusia mengacu pada pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

- d. Ketentuan Peraturan Perundang-undangan.
Bahwa dalam Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam kebijakannya harus sesuai dengan nilai-nilai hak asasi manusia yang di dasarkan pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan bersama menteri ini sangat erat kaitannya dengan penyusunan norma Rancangan Qanun tentang Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen, khususnya agar isi dari rancangan Qanun tersebut tidak diskriminasi pada dunia pendidikan di Kabupaten Bireuen.

- N. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Untuk menjamin kepastian hukum atas pembentukan produk hukum daerah diperlukan pedoman berdasarkan cara dan metode yang pasti, baku dan standar sehingga tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan maka setiap pembentukan produk hukum daerah selain mematuhi ketentuan dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hendaknya mempedomani ketentuan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Produk Hukum Daerah.

Beberapa ketentuan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Produk Hukum Daerah yang harus dipenuhi dalam penyusunan Rancangan Qanun Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen, yaitu:

1. Qanun kabupaten/kota memuat materi muatan untuk mengatur:
 - a. kewenangan kabupaten/kota;
 - b. kewenangan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;

- c. kewenangan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota;
 - d. kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau
 - e. kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.
2. Pemrakarsa dalam mempersiapkan rancangan Qanun kabupaten/kota disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik.

Penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik⁶² digunakan sebagai pedoman dalam penyusunan rancangan Qanun.

O. Qanun Nomor 3 Tahun 2006 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Majelis Pendidikan Daerah

Mengacu kepada penjelasan Pasal 1 angka 5 bahwa Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen maksudnya adalah Majelis Pendidikan Daerah Provinsi atau disebut MPD Provinsi dan Majelis Pendidikan Daerah Kabupaten/Kota atau disebut MPD Kabupaten/Kota.

Berdasarkan Pasal 2 MPD merupakan badan berbasis masyarakat dan bersifat independen yang dibentuk untuk memberikan pertimbangan kepada pemerintah dalam menentukan kebijakan di bidang Pendidikan. Pada tingkat Propinsi, MPD dibentuk oleh Gubernur bersama DPRD yang ditetapkan dengan Qanun. Pada tingkat Kabupaten/Kota, MPD dibentuk oleh

⁶² Berdasarkan Pasal 1 angka 18 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, menentukan naskah akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam rancangan Perda provinsi atau Perda kabupaten/kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Bupati/Walikota bersama DPRD Kabupaten/Kota yang ditetapkan dengan Qanun.

MPD sebagaimana ditentukan dalam Pasal 4 memiliki fungsi:

- a. sebagai badan pemikir mengenai pembangunan pendidikan.
- b. sebagai badan pemberi pertimbangan kepada Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota mengenai pendidikan.
- c. sebagai badan penggerak partisipasi masyarakat dalam pendidikan, serta pendorong pendidik dan pengelola pendidikan untuk berinovasi dan berprestasi.
- d. sebagai badan pengontrol dan penilai pelaksanaan kebijakan dan program-program pendidikan.
- e. sebagai badan mediator antara masyarakat dan pemerintah, serta antara sekolah, keluarga dan masyarakat.

Sedangkan wewenang MPD berdasarkan Pasal 5 mempunyai tugas:

- a. mengawasi dan menilai penyelenggaraan pendidikan pada semua jalur, jenis dan jenjang pendidikan, baik negeri maupun luar swasta.
- b. memberikan pendapat dan pertimbangan dalam menyusun rancangan anggaran pendidikan Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
- c. menjaga standar mutu pendidikan.
- d. mengembangkan sistem pendidikan Islami di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Adapun tugas MPD sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 terdiri dari:

- a. memberikan pertimbangan kepada Pemerintah Provinsi dalam menyelenggarakan pemerintahan di bidang pendidikan.
- b. menyusun konsep pendidikan Islam dan pedoman implementasinya di sekolah, madrasah dan perguruan tinggi, dalam keluarga dan masyarakat.
- c. mengembangkan kurikulum sekolah/madrasah yang Islam.
- d. meningkatkan mutu dan menjaga standar mutu pendidikan di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
- e. menyusun konsep pendidikan dan pelatihan guru, serta rekrutmen guru dan kemampuan sekolah kemampuan profesional.
- f. mengadakan penelitian dan pengembangan pendidikan.

- g. menyusun konsep pembinaan dan pengembangan pendidikan dayah/pesantren.
- h. mengontrol dan menilai pelaksanaan kebijakan dan program-program pendidikan.
- i. mengontrol penyelenggaraan pendidikan di sekolah dan perguruan tinggi swasta.
- j. menampung aspirasi dan hasil kreatif serta mendorong partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan dan peningkatan mutu pendidikan.
- k. mengoptimalkan fungsi dan peran komite sekolah/madrasah.
- l. meningkatkan motivasi pendidikan dan tenaga kependidikan untuk berprestasi, berinovasi dan berkemampuan profesional.
- m. menyusun perencanaan, pengadaan pengelolaan dan pengawasan beasiswa.
- n. mendorong terwujudnya kondisi transparansi dan akuntabilitas dalam pelayanan pendidikan.
- o. hasil pelaksanaan tugas-tugas MPD sebagai tercantum dalam huruf a sampai dengan huruf o sesuai dengan Kewenangannya di laporkan kepada pemerintah propinsi.

Pengurus MPD propinsi NAD terdiri atas; 1 (satu) orang ketua, 2 (dua) orang wakil ketua, 1 (satu) orang sekretaris, 1 (satu) orang wakil sekretaris, dan beberapa orang anggota komisi sesuai dengan kebutuhan. Komisi-komisi MPD Provinsi NAD sebanyak- banyaknya 7 (tujuh) komisi yang meliputi; Komisi Pendidikan Dasar dan Menengah, Komisi Pendidikan Tinggi, Komisi Pendidikan Dayah, Komisi Pembinaan dan Peningkatan Kualitas Guru, Komisi Pembinaan dan Peningkatan Kualitas Guru, Komisi litbang dan penjamin buku, dan Komisi Beasiswa.

Jumlah keseluruhan pengurus MPD provinsi NAD minimal 15 orang dan maksimal 19 orang. Pembiayaan untuk kegiatan MPD sebagaimana ditentukan dalam Pasal 12 bersumber dari; APBD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam untuk MPD Provinsi, APBD Kabupaten/Kota untuk MPD Kabupaten/Kota, bantuan pemerintah pusat, bantuan pihak ketiga yang tidak mengikat, dan usaha-usaha lain yang sah.

P. Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun

Dalam rangka tertib penyelenggaraan Pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/Kota di Aceh yang lebih baik, maka diperlukan Qanun yang merupakan Peraturan Perundang-undangan yang bersifat khusus di Aceh dan dalam hal tertentu berbeda dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Pembentukan Qanun sebagai instrumen yuridis untuk memenuhi pelaksanaan Pasal 239 ayat (3) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan Peraturan Perundang-undangan lain, akan terlaksana dengan baik apabila didukung oleh tata cara pembentukan, metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang dalam proses pembentukan Qanun.

Dalam setiap tahapan pembentukan Qanun, Pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/Kota di Aceh berkewajiban melibatkan masyarakat. Hal ini bertujuan untuk mewujudkan sistem pemerintahan yang aspiratif dan demokratis untuk pelayanan kepada masyarakat sejalan dengan semangat MoU Helsinki 15 Agustus 2005.

Berdasarkan Pasal 2 Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun (Qanun No. 5/2011), bahwa Qanun dibentuk berdasarkan asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau organ pembentukan yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. keterlaksanaan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan;
- g. keterbukaan; dan
- h. keterlibatan publik.

Pembentukan Qanun juga tidak boleh bertentangan dengan syariat Islam, UUD 1945, MoU Helsinki 15 Agustus 2005, Undang-

Undang Pemerintahan Aceh dan Peraturan Perundang-undangan lainnya yang menjadi kewenangan Pemerintah, adat istiadat Aceh, kepentingan umum, kelestarian alam, dan antar Qanun. Sedangkan materi muatan Qanun mengandung asas:

- a. Dinul Islam;
- b. sejarah Aceh;
- c. kebenaran;
- d. kemanfaatan;
- e. pengayoman;
- f. hak asasi manusia;
- g. kebangsaan;
- h. kekeluargaan;
- i. keterbukaan dan komunikatif;
- j. keanekaragaman;
- k. keadilan;
- l. keserasian dan nondiskriminasi;
- m. ketertiban dan kepastian hukum;
- n. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; dan/atau
- o. keseimbangan, kesetaraan dan keselarasan.

Selanjutnya Qanun Kabupaten/Kota khususnya Qanun Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen yang akan dibentuk ini merupakan penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten/Kota, pengaturan hal yang berkaitan dengan kondisi khusus Kabupaten/Kota, penyelenggaraan tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan.

Dalam rencana pembentukan Qanun, berdasarkan Pasal 20 Qanun No. 5/2011, bahwa Anggota, Komisi, Gabungan Komisi atau Banleg DPRA/DPRK sebagai pemrakarsa dalam menyusun persiapan Pra Rancangan Qanun terlebih dahulu dapat menyusun Naskah Akademik. Naskah Akademik sekurang kurangnya memuat dasar Islami, filosofis, yuridis dan sosiologis, serta pokok pikiran dan lingkup materi yang akan diatur. Penyusunan Naskah Akademik dapat bekerja sama dengan perguruan tinggi dan/atau pihak ketiga yang mempunyai keahlian dalam bidang tersebut.

BAB IV

LANDASAN KEISLAMAN, FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Keislaman

Alquran sebagai sumber utama Hukum Islam merupakan kalam Tuhan yang menjadi pedoman utama. Namun pemahaman akan Alquran itu sendiri dalam bentuk kitab-kitab tafsir berjumlah sangat banyak, sehingga pada akhirnya masyarakat memiliki pemahaman yang beragam. Begitu juga terkait dengan hukum yang diperkirakan ada sekitar 350-500 ayat yang terkait dengan persoalan hukum.⁶³ Sumber utama yang kedua dalam hukum Islam adalah hadits, yang merupakan pelengkap dari Alquran yang terus menerus muncul selama nabi Muhammad SAW hidup.⁶⁴ Sebagaimana sering disebutkan bahwa hadits merupakan catatan tentang kehidupan Rasulullah saw, maka salah satu fungsinya ia menjelaskan atau menjadi contoh bagaimana melaksanakan ajaran Al-Qur'an. Kalau Al-Qur'an lebih bersifat konsep, maka hadits lebih bersifat operasional dan praktis.⁶⁵ Jadi dalam kaitannya dengan Al-Qur'an, hadits merupakan penjelasan praktis terhadap beberapa ayat Al-Qur'an yang masih umum dan teoritis.

Masyarakat Aceh dicirikan antara lain dengan pengamalan ajaran Islam yang sangat kuat. Kehidupan keseharian masyarakat tidak dapat dipisahkan dari ajaran Islam. Semua unsur budaya yang hidup di tengah masyarakat Aceh tumbuh dari pemahaman dan pengamalan mereka terhadap ajaran Islam. Tiga aspek ajaran

⁶³ T. Mahmood, *Law in the Qur'an: A Draft Code*, Islamic Comparative Law, Quarterly 1, 1987, hlm. 7.

⁶⁴ S. Ramadan, *Islamic Law: Its Scope and Equity*, London: Macmillan, 1970, hlm. 16.

⁶⁵ Muh. Zuhri, *Telaah Matan Hadist, Sebuah Tawaran Metodologis*, Yogyakarta: LESFI, 2003, hlm. 65.

dasar Islam yang meliputi aqidah, syariat dan akhlaq terejawantahkan secara nyata dalam berbagai perilaku masyarakat Aceh.

Aqidah adalah pondasi untuk mendirikan bangunan spiritual. Semakin tinggi bangunan yang akan didirikan, maka semakin kokoh pondasi yang harus dibuat. Seorang yang memiliki aqidah yang kuat, pasti akan melaksanakan ibadah dengan tertib, memiliki akhlak mulia dan mu'amalah yang baik. Secara etimologis, aqidah berasal dari kata al-'aqdu yang artinya ikatan. Secara terminologis (istilah) adalah iman yang teguh dan pasti, yang tidak ada keraguan sedikit pun bagi orang yang meyakinkannya.⁶⁶

Dalam Islam, aqidah ialah iman atau kepercayaan. Sumbernya yang asasi ialah alquran. Iman ialah segi teoritis yang dituntut pertama-tama dan terdahulu dari segala sesuatu untuk dipercaya dengan suatu keimanan yang tidak boleh dicampuri oleh keragu-raguan.⁶⁷ Yusuf Qardhawi mengatakan orang yang mempunyai aqidah yang benar, tidak akan pernah mau mengham-bakan dirinya kepada sesama makhluk, walau dalam keadaan yang bagaimanapun, karena makhluk ciptaan Allah itu hanyalah hamba Allah semata.⁶⁸

Adapun syariat merupakan asal kata dari Syara'a-Yasyra'u-Syar'an artinya membuat undang-undang, menerangkan rute perjalanan, adat kebiasaan, jalan raya. Syara'a-Yasyra'u-Syuruu'an artinya masuk ke dalam air memulai pekerjaan, jalan

⁶⁶ Yazid bin Abdul Qadir Jawas, Syarah Aqidah Ahlus Sunnah wal Jama'ah, Cetakan ke-3, Jakarta: Pustaka Imam Asy-Syafi'i, 2006, hlm. 27.

⁶⁷ Nasruddin Razak, Dienul Islam, Bandung: PT. Alma'arif, 1989, hlm. 119-120.

⁶⁸ Yusuf Qardhawi, Tauhidullah dan Fenomena Kemusyrikan, (terj. Abdul Rahim Haris), Jakarta: Pustaka Progresif, 1992, hlm. 119.

ke air, layar kapal, dan tali panah.⁶⁹ Syariat juga berarti jalan lurus, jalan yang lempang, tidak berkelok-kelok, jalan raya. Penggunaan kata syariat bermakna peraturan, adat kebiasaan, undang-undang, dan hukum (Ahmad Wason Munawwir, 1984:762).⁷⁰ Syariat menurut asal katanya berarti jalan menuju mata air, syariat Islam berarti jalan yang harus ditempuh seorang muslim. Sedangkan menurut istilah, syariat berarti aturan atau undang-undang yang diturunkan Allah untuk mengatur hubungan manusia dengan alam semesta atau dengan pengertian lain, syariat adalah suatu tata cara pengaturan tentang perilaku hidup manusia untuk mencapai keridhaan Allah Swt.

Ali mengatakan syariat merupakan dasar-dasar hukum yang ditetapkan Allah melalui Rasul-Nya yang wajib diikuti oleh orang Islam berdasarkan iman yang berkaitan dengan akhlak, baik dalam hubungannya dengan Allah maupun dengan sesama manusia dan benda, dasar-dasar hukum ini dijelaskan dan atau dirinci lebih lanjut oleh Rasulullah. Oleh karenanya, syariat terdapat di dalam Al-Qur'an dan Al-Hadis.⁷¹

Selanjutnya akhlaq yang secara bahasa berasal dari bahasa Arab, merupakan kata akhlaaq jama' dari khuluqun yang berarti "perangai", "tabiat", "adat",⁷² atau tingkah laku, budi pekerti, tingkah laku/tabiat, dan sebagainya.⁷³ Kata akhlaq mempunyai akar kata yang sama dengan kata khaliq yang bermakna pencipta dan kata makhluk yang artinya ciptaan, yang diciptakan, dari kata khalaqa, menciptakan. Ini artinya, kata khulq dan akhlaq yang

⁶⁹ Mahmud Yunus, Kamus Arab Indonesia, Jakarta: Hindakarya Agung, 1989, hlm. 195.

⁷⁰ Wasson Al-Munawir Ahmad, Kamus Bahasa Indonesia, Yogyakarta: PP. AL-Munawir, 1984, hlm. 762.

⁷¹ M. Daud Ali, Hukum Islam PIH dan THI di Indonesia, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996, hlm. 42.

⁷² Departemen Pendidikan Nasional, op.cit., hlm. 19.

⁷³ Ahmad Warson Munawwir, Kamus Al-Munawwir; Arab-Indonesia Terlengkap, Cet. ke-25, Surabaya: Pustaka Progressif, 2002, hlm. 364.

mengacu pada makna “penciptaan” segala yang ada selain Tuhan yang termasuk di dalamnya kejadian manusia.⁷⁴ Sedangkan pengertian akhlaq menurut istilah adalah kehendak jiwa manusia yang menimbulkan suatu perbuatan dengan mudah karena kebiasaan tanpa memerlukan pertimbangan pikiran terlebih dahulu.⁷⁵

Dalam pengertian sehari-hari akhlak umumnya disamakan artinya dengan budi pekerti, kesusilaan, sopan santun dalam bahasa Indonesia, dan tidak berbeda pula dengan arti kata moral, ethic dalam bahasa Inggris. Manusia akan menjadi sempurna jika mempunyai akhlak terpuji serta menjauhkan segala akhlak tercela.⁷⁶ Dengan kata lain akhlak merupakan sifat-sifat bawaan manusia sejak lahir yang tertanam dalam jiwanya dan selalu ada padanya Al-Qur’an selalu menandakan, bahwa akhlak itu baik atau buruknya akan memantul pada diri sendiri sesuai dengan pembentukan dan pembinaannya.⁷⁷

Berdasarkan uraian di atas, maka penyusunan materi hukum di Aceh dalam berbagai bentuk sepatutnya didasari pada nilai-nilai ketauhidan, yaitu atas nama Allah yang ditargetkan untuk pencapaian keridhaan-Nya. Norma hukum mesti diyakini secara keseluruhan berasal dari sumber tunggal, yaitu Tuhan Yang Maha Esa.

Pembangunan materi hukum yang berasaskan ketauhidan juga meniscayakan target akhir demi ridha Allah. Pada prinsipnya hukum dibentuk untuk menciptakan ketertiban dan keraturan.

⁷⁴ Aminuddin, dkk., *Membangun Karakter dan Kepribadian melalui Pendidikan Agama Islam*, Jakarta: Graha Ilmu, 2006, hlm. 93.

⁷⁵ Oemar Hamalik, *Kurikulum dan Pembelajaran*, Jakarta: Bumi Aksara, 2001, hlm. 57.

⁷⁶ Mansur, *Pendidikan Anak Usia Dini dalam Islam*, Cetakan ke 3, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009, hlm. 221.

⁷⁷ Sukanto, *Paket Moral Islam Menahan Nafsu dari Hawa*, Cetakan ke I, Solo: Maulana Offset, 1994, hlm. 80.

Sasaran jangka panjang dari pembentukan hukum untuk pencapaian kemaslahatan kehidupan umat manusia, hal tersebut sejalan dengan mainstream ajaran ilahiyah. Hanya saja yang harus diperhatikan dalam kaitan ini adalah keharusan adanya upaya yang serius dan sungguh-sungguh dalam membangun materi hukum sehingga tidak terjebak kedalam pemenuhan kepentingan jangka pendek semata. Materi hukum yang menargetkan ridha Allah harus memiliki misi penyelamatan manusia dunia dan akhirat.

B. Landasan Filosofis

Pancasila sebagai ideologi berhakikat sebagai sistem nilai bangsa Indonesia. Sistem nilai seperti ini dipandang oleh studi filsafat yang secara historik digali pada budaya bangsa dan ditempa oleh penjajahan, yang kemudian diterapkan pada wilayah yuridis kenegaraan sebagai pedoman bermoral, ber hukum, dan berpolitik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.⁷⁸

Pancasila sebagai dasar-dasar filosofis terdapat dalam Pembukaan UUD 1945 yang merupakan kesepakatan pertama penyangga konstitusionalisme. Kedudukan Pancasila sebagai dasar negara dalam pembukaan UUD 1945 bersifat yuridis-konstitusional. Artinya nilai Pancasila sebagai norma dasar negara (Grundnorm, kaidah negara yang fundamental) bersifat imperatif; artinya mengikat dan memaksa semua yang ada di dalam wilayah kekuasaan hukum negara Republik Indonesia untuk setia melaksanakan, mewariskan, mengembangkan dan melestarikannya.

⁷⁸ Fransiska Novita Eleanora, "Pancasila Sebagai Norma Dasar Dalam Sistem Hukum Indonesia", Adil: Jurnal Hukum, Vol. 3, No. 1, 2012, hlm. 141.

Nilai-nilai Pancasila selanjutnya dijabarkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang ada. Seperti perundang-undangan, ketetapan, keputusan, kebijaksanaan pemerintah, program-program pembangunan, dan peraturan-peraturan lain yang pada hakikatnya merupakan nilai instrumental sebagai penjabaran dari nilai-nilai dasar Pancasila.⁷⁹

Berdasarkan uraian di atas, maka secara filosofis pembentukan rancangan Qanun Kabupaten Bieruen tentang Majelis Pendidikan Daerah dijiwai oleh semangat yang terdapat dalam Pembukaan UUD 1945, Pasal 28C ayat (1), Pasal 28E ayat (1) dan Pasal 31 UUD 1945.

Dalam Pembukaan UUD 1945 alinea ke empat disebutkan bahwa negara; "...mencerdaskan kehidupan bangsa...". Dari frasa yang termaktub dalam Pembukaan tersebut jelas menunjukkan bahwa 'mencerdaskan kehidupan bangsa' itu adalah tugas, kewajiban, dan tanggung jawab Negara untuk mewujudkannya, termasuk Pemerintahan Daerah Kabupaten Bieruen, maka pembentukan Rancangan Qanun Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen ini dianggap sangat penting. Hal ini menunjukkan bahwa campur tangan negara dalam mencerdaskan masyarakat diharapkan menjadi terwujud dalam realitas kehidupan masyarakat.

Dalam Pasal 28C ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa; "Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia". Semangat yang terdapat dalam pasal tersebut pada prinsipnya ingin menjadikan Rancangan

⁷⁹ Fahrul Ihsan, *Ekonomi Pancasila: Gagasan dan Kemungkinan*, Jakarta: Pusataka LP3ES, 2008, hlm. 51.

Qanun Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen ini menjadi perlindungan bagi setiap warga Kabupaten Bieruen mendapatkan dan memperoleh manfaat dari ilmu untuk kesejahteraan keluarga.

Selanjutnya Pasal 28E, dimana secara konstitusi warga Indonesia umumnya dan khususnya masyarakat Kabupaten Bieruen berhak untuk memilih pendidikan dan pengajaran...” yang hak itu selanjutnya dijamin oleh konstitusi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 31, yang menentukan:

- (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 ahlak 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 menunjang tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

Kabupaten Bieruen yang merupakan bagian dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan sedang berupaya mengimplementasikan Syariat Islam, sesuai dengan amanah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh, sudah sepatutnya mendapat perlindungan hukum bagi masyarakatnya. Untuk itu, diperlukan seperangkat aturan dalam mengupayakan peningkatan pendidikan yang bernuansakan Islami terhadap masyarakat di Kabupaten Bieruen.

C. Landasan Sosiologis

Dalam perspektif teologis agama dimaknai sebagai seperangkat ajaran yang mengatur hubungan antara manusia dengan Tuhannya, manusia satu dengan manusia lainnya, dan antara manusia dengan alam lingkungannya. Melton Yinger mendefinisikan agama sebagai suatu sistem keyakinan dan praktek yang digunakan oleh sekelompok masyarakat dalam berhadapan dengan problem-problem ultimate kehidupan manusia, masalah terakhir dari kehidupan ini. Agama merupakan suatu penolakan untuk menyerah kepada kematian dan pasrah di hadapan frustrasi.⁸⁰ Atau istilah lain, agama merupakan sistem kepercayaan dan peribadatan yang digunakan oleh berbagai bangsa dalam perjuangan mereka dalam mengatasi persoalan-persoalan tertinggi dalam kehidupan manusia.⁸¹

Persoalan-persoalan yang dialami oleh manusia, dikarenakan manusia merupakan masyarakat yang dipahami sebagai sistem sosial yang terdiri atas bagian-bagian atau elemen-elemen yang saling berkaitan dan saling menyatu dalam keseimbangan. Perubahan yang terjadi pada satu bagian akan membawa perubahan pula pada bagian yang lain.⁸² Perubahan kehidupan masyarakat bersifat dinamis sehingga berpengaruh terhadap nilai-nilai, norma-norma dan budaya yang berkembang dalam masyarakat. Perkembangan nilai-nilai baru akan berpengaruh terhadap pola pikir dan pemahaman masyarakat terhadap ajaran agama. Atau bahkan dapat menggantikan nilai-nilai sebelumnya, jika tidak ada upaya untuk mempertahankan ajaran agama itu dengan benar.

⁸⁰ Brian Morris, *Antropologi Agama: Kritik Teori-teori Agama Kontemporer*, Cet. 1, Yogyakarta: AK Gorup, 2003, hlm. 105 dan 9.

⁸¹ Betty R. Scharf, *Sosiologi Agama*, Jakarta: Kencana, 2004, hlm. 35.

⁸² Lihat George Ritzer, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Cet. 5, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2004, hlm. 21.

Oleh karenanya, dalam kondisi masyarakat yang demikian, harus diupayakan adanya aturan hukum yang akan mengikat kehidupan masyarakat sesuai dengan yang diharapkannya. Masyarakat membutuhkan peraturan sebagai tempat berpijak dan juga untuk rasa aman dan payung bagi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Apabila ada masyarakat yang melanggar hukum dan bertindak semena-mena, atau memaksakan suatu akidah tertentu, maka aturan hukum tersebut menjadi dasar dalam menjatuhkan sanksi kepada masyarakat.

Banyak permasalahan yang terjadi di kalangan masyarakat Aceh, khususnya pada masyarakat Kabupaten Bireuen, terutama kurang teratur dan terarahnya kebijakan pendidikan. Maka kehadiran Rancangan Qanun Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen ini diharapkan menjadi manifestasi dari kebutuhan dunia pendidikan itu sendiri.

D. Landasan Yuridis

Berdasarkan asas otonomi yang diberikan UUD 1945, daerah diberi kewenangan untuk mengantar urusan rumah tangga sendiri, dalam rangka mewujudkan tujuan negara. Dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 ditentukan; “Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pem- bantuan”.

Berdasarkan kewenangan tersebut, Provinsi Aceh secara yuridis berdasarkan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh berhak melaksana- kan “syariat Islam”. Konsep syariat Islam, menurut Pasal 1 angka 11 UU No. 44/1999 adalah tuntunan ajaran Islam dalam semua aspek kehidupan. Setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 11

tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UU No. 11/2006), konsep pelaksanaan syariat Islam secara khusus diatur dalam beberapa bab. Dalam Pasal 13 ayat (1) UU No. 11/2006 disebutkan bahwa pembagian urusan pemerintahan yang berkaitan dengan syariat Islam antara pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/ Kota diatur dengan Qanun Aceh.

Qanun (peraturan daerah) merupakan salah satu unsur produk hukum, maka prinsip-prinsip pembentukan, pemberlakuan dan penegakannya harus mengandung nilai-nilai hukum pada umumnya. Berbeda dengan nilai-nilai sosial lainnya, sifat kodratnya dari nilai hukum adalah mengikat secara umum dan ada pertanggungjawaban konkrit yang berupa sanksi duniawi ketika nilai hukum tersebut dilanggar.

Oleh karena itu kehadiran Qanun diharapkan dapat mengikat secara umum dan memiliki efektivitas dalam hal penerapan sanksi, disebutkan bahwa sanksi adalah cara-cara menerapkan suatu norma atau peraturan. Sanksi hukum adalah sanksi-sanksi yang digariskan atau di otorisasi oleh hukum. Setiap peraturan hukum mengandung atau mensyaratkan sebuah statemen mengenai konsekuensi-konsekuensi hukum, konsekuensi-konsekuensi ini adalah sanksi-sanksi, janji-janji atau ancaman.

Dalam pembentukan Qanun harus memperhatikan beberapa persyaratan yuridis. Persyaratan yang dapat dipergunakan sebagai landasan yuridis, seperti:⁸³

⁸³ Pemerintah Kota Palembang, Naskah Akademik; Rancangan Peraturan Daerah Tentang Bangunan Gedung, Palembang: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, 2015, hlm. 62-63. Lihat dan bandingkan dengan Pasal 5 UU No. 12/2011, bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan berdasarkan asas-asas: a. Kejelasan tujuan; adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh

1. Dibuat atau dibentuk oleh organ yang berwenang, artinya suatu peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh pejabat atau badan yang mempunyai kewenangan untuk itu. Dengan konsekuensi apabila tidak diindahkan persyaratan ini maka konsekuensinya undang-undang tersebut batal demi hukum (*van rechtswegenietig*);
2. Adanya kesesuaian bentuk/jenis peraturan perundang-undangan dengan materi muatan yang akan diatur, artinya ketidaksesuaian bentuk/jenis dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan yang dimaksud;
3. Adanya prosedur dan tata cara pembentukan yang telah ditentukan adalah pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus melalui prosedur dan tata cara yang telah ditentukan;
4. Tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya adalah sesuai dengan pandangan *stufenbau theory*, peraturan perundang-

lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang. c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. d. Dapat dilaksanakan; adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis. e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan; adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. f. Kejelasan rumusan; adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. g. Keterbukaan; adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

undangan mengandung norma-norma hukum yang sifatnya hirarkhis. Artinya suatu Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya merupakan grundnorm (norma dasar) bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya.

Mengacu kepada pemahaman teori tersebut, maka pembentukan Rancangan Qanun tentang Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen, memiliki landasan yuridis yang kuat yaitu “untuk melaksanakan ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh, yang dengan tegas menyatakan Daerah mengembangkan dan mengatur berbagai jenis, jalur, dan jenjang pendidikan serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan syariat Islam. Dan untuk menciptakan penyelenggaraan Keistimewaan bidang pendidikan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 11 yang lebih lanjut diatur dengan Peraturan Daerah, oleh karenanya perlu adanya Qanun yang secara khusus mengatur tentang Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen.

Berdasarkan landasan yuridis tersebut, telah memperkuat dasar penyusunan Rancangan Qanun tentang Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen, yang merupakan suatu peraturan perundang-undangan yang bersifat delegasi atau amanah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN QANUN TENTANG MAJELIS PENDIDIKAN ACEH KABUPATEN BIREUEN

A. Sasaran

Sasaran yang akan diwujudkan dengan lahirnya Qanun tentang Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen adalah:

Secara umum untuk mewujudkan dan meningkatkan kemampuan, kepedulian, serta tanggung jawab pemerintah daerah, masyarakat, dan dunia usaha dalam menciptakan, mengoptimalkan pengembangan dan pengaturan berbagai jenis, jalur, dan jenjang pendidikan yang ditambah materi muatan lokal sesuai dengan syariat Islam.

Adapun dasar hukum mengingat dalam Rancangan Qanun tentang Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen, berdasarkan evaluasi dan analisa peraturan perundang-undangan yang telah diuraikan sebelumnya dikaitkan dengan angka 28, angka 39, angka 40, angka 41, dan angka 42 Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 172, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3893);
3. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Bireuen dan Kabupaten Simeulue (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 176,

- Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3897);
4. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301);
 5. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4586);
 6. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 62, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4633);
 7. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398);
 8. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

- (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
9. Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 90, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4863);
 10. Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 91, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4864);
 11. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5105), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5157);
 12. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199);
 13. Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 dan Nomor 77 Tahun 2012 tentang Parameter Hak Asasi Manusia Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 1254);

14. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157);
15. Qanun Nomor 3 Tahun 2006 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Majelis Pendidikan Daerah (Lembaga Daerah Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam Tahun 2006 Nomor 3).
16. Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun (Lembaran Aceh Tahun 2011 Nomor 10).

B. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Rancangan Qanun tentang Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen ini dibentuk berdasarkan penghargaan terhadap nilai-nilai syariat Islam dan adat masyarakat Aceh, yang jangkauan dan arah pengaturannya untuk:

1. Jangkauan Pengaturan tentang Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen, ditujukan untuk mengawasi dan menilai penyelenggaraan pendidikan pada semua jalur, jenis dan jenjang pendidikan, baik negeri maupun swasta. Memberikan pendapat dan pertimbangan dalam menyusun rancangan anggaran pendidikan. Menjaga standar mutu pendidikan, dan mengembangkan sistem pendidikan Islami.
2. Arah Pengaturan Rancangan Qanun tentang Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen adalah memberikan pengaturan yang komprehensif dalam mewadahi dan

menyalurkan aspirasi, ide-ide serta prakarsa masyarakat dalam melahirkan kebijakan dan program pendidikan. Meningkatkan peran serta dan tanggung jawab masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan, dan menciptakan suasana demokratis, keterbukaan, akuntabilitas dalam penyelenggaraan dan pelayanan pendidikan yang bermutu di Kabupaten Bireuen.

C. Ruang Lingkup Materi Muatan

1. Ketentuan Umum.

Ketentuan umum memuat definisi-definisi umum yang ada kaitannya dengan Rancangan Qanun tentang Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen atau singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi, dan/atau hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab. Ketentuan umum tersebut antara lain:

- a. Daerah adalah Kabupaten Bireuen.
- b. Pemerintahan Kabupaten Bireuen adalah penyelenggaraan urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Bireuen dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Bireuen sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing.
- c. Bupati adalah Bupati Bireuen yang merupakan Kepala Pemerintah Kabupaten yang dipilih melalui suatu proses demokratis yang dilakukan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

- d. Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen adalah Badan berbasis masyarakat dan bersifat independen yang dibentuk untuk menentukan kebijakan di bidang pendidikan.
- e. Sekretariat Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen adalah unsur pelaksana Kesekretariatan Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen yang personalianya terdiri dari Aparatur Sipil Negara yang diperbantukan.
- f. Alat kelengkapan Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen adalah kelengkapan Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen yang terdiri dari Pimpinan dan Komisi.
- g. Musyawarah Daerah yang selanjutnya disingkat Musda adalah Musyawarah Daerah Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen yang dilaksanakan 5 (lima) tahun sekali untuk penyampaian pertanggungjawaban, pemilihan anggota baru Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen dan penetapan program kerja.
- h. Pendidikan dasar adalah jenjang pendidikan anak usia dini, Taman kanak-kanak/Raudhatul Athfal, Sekolah Dasar/Madrasah Ibtidaiyah dan Sekolah Menengah Pertama/Madrasah Tsanawiyah.
- i. Pendidikan Menengah adalah Sekolah Menengah Atas, Sekolah Menengah Kejuruan dan Madrasah Aliyah.

2. Materi yang akan Diatur

Materi yang akan diatur dalam Rancangan Qanun tentang Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen adalah sebagai berikut:

- a. Pembentukan, Asas dan Tujuan Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen.

Melalui Qanun ini dibentuk Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen. Sedangkan pelaksanaannya Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen ini berasaskan keislaman, demokrasi, kepentingan umum, keterbukaan, akuntabilitas, dan profesional.

Adapun tujuan pendirian Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen adalah memwadahi dan menyalurkan aspirasi, ide-ide serta prakarsa masyarakat dalam melahirkan kebijakan dan program pendidikan. Meningkatkan peran serta dan tanggung jawab masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan. Menciptakan suasana demokratis, keterbukaan, akuntabilitas dalam penyelenggaraan dan pelayanan pendidikan yang bermutu.

b. Susunan Organisasi dan Kedudukan.

Susunan organisasi Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen terdiri dari ketua, wakil ketua, dan komisi-komisi. Sedangkan kedudukan Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen merupakan sebuah wadah yang berbasis masyarakat dan bersifat independen yang dibentuk untuk memberikan pertimbangan kepada Pemerintah Kabupaten dan menentukan kebijakan di bidang pendidikan.

c. Tugas Pokok, Fungsi dan Wewenang Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen.

Tugas pokok Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen adalah memberikan pertimbangan kepada Pemerintah Kabupaten dalam penyelenggaraan pemerintahan di bidang pendidikan, menyusun konsep pendidikan islami dan pedoman implementasinya di sekolah, madrasah, keluarga dan masyarakat, memberi pertimbangan tentang kurikulum sekolah dan madrasah, memberi pertimbangan

dalam peningkatan mutu dan menjaga standar mutu pendidikan di Kabupaten, memberi pertimbangan dalam penyusunan konsep pendidikan dan pelatihan guru, rekrutmen pendidik, tenaga kependidikan, kepala sekolah dan pengawas sekolah/madrasah berdasarkan kemampuan profesional. Mengadakan penelitian dan penjaminan mutu pendidikan, memberi pertimbangan terhadap kebijakan bidang pendidikan dan program-program pendidikan di sekolah/madrasah/dayah menyusun konsep pembinaan dan pengembangan pendidikan, mengoptimalkan fungsi dan peran komite sekolah/madrasah, meningkatkan motivasi pendidik, tenaga kependidikan, kepala sekolah dan pengawas sekolah/madrasah untuk berprestasi, berinovasi dan berkemampuan profesional yang islami, melakukan control dalam rangka transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan dan keluaran pendidikan, dan melaporkan hasil pelaksanaan tugas kepada Bupati. Sedangkan fungsi Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen adalah sebagai pemikir mengenai pembangunan pendidikan, memberikan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah di bidang pendidikan, penggerak partisipasi masyarakat dalam pendidikan serta pendorong pendidik dan pengelola pendidikan untuk berinovasi dan berprestasi penyelarasan terhadap kebijakan dan program-program pendidikan, mediator antara masyarakat dan Pemerintah Daerah, serta antara sekolah, keluarga dan masyarakat, dan memberikan masukan kepada Pemerintah Daerah tentang kriteria pendidik, tenaga kependidikan dan kepala satuan pendidikan.

Adapun wewenang Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen adalah menilai penyelenggaraan pendidikan pada semua jalur, jenis dan jenjang baik negeri maupun swasta, memberikan pendapat dan pertimbangan dalam menyusun rancangan anggaran pendidikan, mengembangkan sistem pendidikan Islami, dan menampung aspirasi dan hasil kreatifitas serta mendorong partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan dan peningkatan mutu pendidikan.

d. Kepengurusan.

Dalam mendukung terbentuknya Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen, maka ditentukan jumlah kepengurusan, tata cara pemilihan pengurus, ketentuan persyaratan menjadi pengurus, pelantikan dan masa jabatan, kriteria pemberhentian anggota.

e. Alat Kelengkapan.

Alat kelengkapan Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen terdiri dari pimpinan dan komisi-komisi.

f. Rapat-rapat.

Rapat-rapat terdiri dari rapat paripurna, rapat pimpinan, rapat koordinasi, rapat komisis, dan rapat antar komisi.

g. Sekretariat.

Sekretariat untuk membantu Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen ditetapkan lebih lanjut dengan Qanun.

h. Tata kerja Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen.

Dalam melaksanakan tugasnya, Ketua, Wakil Ketua, dan para Ketua Komisi wajib menerapkan prinsip koordinasi, integrasi, sinkronisasi, harmonisasi, dan simplikasi sesuai dengan tugas pokoknya masing-masing.

Hubungan Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen dengan eksekutif dan legislatif bersifat fungsional dan konsultatif.

- i. Pembiayaan Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen.
Pendanaan dalam kegiatan Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Bireuen, bantuan pemerintah pusat, bantuan pemerintah Aceh dan sumber lain yang sah dan tidak mengikat sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- j. Ketentuan Peralihan.
Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen melakukan musyawarah selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan setelah qanun ini diundangkan.

3. Ketentuan Penutup

Ketentuan penutup ditempatkan dalam bab terakhir. Jika tidak diadakan pengelompokan bab ketentuan penutup ditempatkan dalam pasal atau beberapa pasal terakhir, yang memuat ketentuan mengenai mulai berlakunya Qanun Kabupaten Bireuen ini.

BAB VI PENUTUP

A. Simpulan

Dalam mewujudkan Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen maka Pemerintah Daerah termasuk Pemerintah Kabupaten Bireuen, masyarakat, Organisasi Pendidikan dan Pelaku Usaha wajib bersama-sama melakukan gerakan dalam rangka mengoptimalisasi dukungan terhadap Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen dalam mewujudkan pendidikan yang lebih baik berasaskan keislaman.

Pembentukan Rancangan Qanun tentang Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen dilakukan dalam rangka mewujudkan komitmen bersama antara Pemerintah Daerah Bireuen dengan masyarakat, organisasi pendidikan dan dunia usaha dalam upaya mewujudkan pendidikan yang agamis berdasarkan syariat Islam, berbudaya, dan modern yang mengutamakan kebersamaan, sehingga terbentuk lulusan-lulusan yang cerdas, beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, demokratis dan bertanggung jawab di Daerah Kabupaten Bireuen.

Berdasarkan penjelasan uraian pada bab-bab di atas maka dapat disimpulkan:

1. Rancangan Qanun Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen ini dibentuk untuk menciptakan kepastian hukum karena hingga saat ini belum ada Qanun di Kabupaten Bireuen yang secara khusus mengatur tentang Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen.
2. Secara filosofis Qanun Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen ini digunakan untuk mewujudkan sila kedua Pancasila. Secara sosiologis Qanun Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen ini akan menjadi payung hukum, status

hukum, serta kejelasan perlindungan hukum terhadap kemajuan pendidikan yang ada di Kabupaten Bireuen. Sedangkan secara yuridis Qanun Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen ini untuk memenuhi ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh.

3. Rancangan Qanun ini dapat memberikan acuan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Bireuen, masyarakat, organisasi pendidikan dan pelaku usaha dalam rangka penyelenggaraan pendidikan yang islami di Kabupaten Bireuen agar dapat terlaksana secara terencana, terpadu dan sistematis.

B. Saran

Agar Qanun Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen ini dapat dijalankan dengan baik, maka dapat disarankan kepada Pemerintah Kabupaten Bireuen untuk:

1. Menyiapkan segera Peraturan Bupati tentang mekanisme kerja Sekretariat Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen untuk melaksanakan Qanun ini.
2. Menyelenggarakan proses konsultasi publik, sehingga masyarakat dapat memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis melalui; rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi, dalam rangka penyusunan Rancangan Qanun tentang Majelis Pendidikan Aceh Kabupaten Bireuen ini sesuai dengan asas keterbukaan dan partisipasi masyarakat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abdul Kadir, dkk., Dasar-dasar Pendidikan, Jakarta: Kharisma, 2012.
- Abdurrahman Saleh Abdullah, Teori-teori Pendidikan Berdasarkan Al-Qur'an, Jakarta: Rineka Cipta, 2007.
- Abu Ahmadi dan Nur Uhbiyati, Ilmu Pendidikan, Jakarta: Rineka Cipta, 2007.
- Achmad Ali, Menguak Teori Hukum, Jakarta: Kencana, 2009.
- Ahmad Warson Munawwir, Kamus Al-Munawwir; Arab-Indonesia Terlengkap, Cet. ke-25, Surabaya: Pustaka Progressif, 2002.
- Ali Muhdi Amnur (ed), Konfigurasi Politik Pendidikan Nasional, Yogyakarta: Pustaka Fahima, 2007.
- Al Yasa Abubakar dan Marahalim, Hukum Pidana Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Banda Aceh: Dinas Syari'at Islam, 2006.
- Aminuddin, dkk., Membangun Karakter dan Kepribadian melalui Pendidikan Agama Islam, Jakarta: Graha Ilmu, 2006.
- Betty R. Scharf, Sosiologi Agama, Jakarta: Kencana, 2004.
- BPS Kabupaten Bireuen, Kabupaten Bireuen Dalam Angka 2020, Bireuen: BPS Kabupaten Bireuen, 2020.
- Brian Morris, Antropologi Agama: Kritik Teori-teori Agama Kontemporer, Cet. 1, Yogyakarta: AK Gorup, 2003.
- Dardji Darmodihardjo dan Sidharta, Pokok-Pokok Filsafat Hukum; Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia, Jakarta: Gramedia, 2004.
- Dedi Mulyasana, Pendidikan Bermutu dan Berdaya Saing, Bandung: Rosdakarya, 2012.

- Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga, Jakarta: Balai Pustaka, 2005.
- Dunn, William N., Analisis Kebijakan Publik, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1999.
- Fahrul Ihsan, Ekonomi Pancasila: Gagasan dan Kemungkinan, Jakarta: Pusataka LP3ES, 2008.
- Fasli Djalal dan Dedi Supriadi, Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah, Yogyakarta: Adicita, 2001.
- George Ritzer, Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda, Cet. 5, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2004.
- H.A.R Tilaar dan Riant Nugroho, Kebijakan Pendidikan: Pengantar Untuk Memahami Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008.
- Hartono Marjono, Menegakkan Syariah Islam dalam Konteks Keindonesiaan, Bandung: Mizan, 1997.
- I Md Pasek Diantha, Konsepsi Teoritis Penelitian Hukum Normatif, Denpasar: Fakultas Hukum Universitas Udayana, 2015.
- I Nyoman Sumaryadi, Sosiologi Pemerintahan dari Perspektif Pelayanan, Pemberdayaan, Interaksi, dan Sistem Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia, Bogor: Ghalia Indonesia, 2010.
- Jimly Asshiddiqie, Perihal Undang-Undang di Indonesia, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Koentjaraningrat, Metode-metode Penelitian Masyarakat, Edisi Ketiga, Jakarta: Gramedia, 1993.
- Mahmud Yunus, Kamus Arab Indonesia, Jakarta: Hindakarya Agung, 1989.
- Mansur, Pendidikan Anak Usia Dini dalam Islam, Cetakan ke 3, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.

- Mardalis, Metode Penelitian (Suatu Pendekatan Proposal), Jakarta: Bumi Aksara, 1999.
- Maria Farida Indrati S, Ilmu Perundang-undangan 1; Jenis, Fungsi dan Materi Muatan, Yogyakarta: PT Kanisius, 2007.
- , Ilmu Perundang-undangan; Dasar-dasar dan Pembentukannya, Jakarta: Sekretariat KIH-UI, 2010.
- M. Daud Ali, Hukum Islam PIH dan THI di Indonesia, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996.
- M Sirozi, Politik Pendidikan, Dinamika Hubungan Antara Kepentingan Kekuasaan dan Praktik Penyelenggaraan Pendidikan, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005.
- M. Solly Lubis, Filsafat Ilmu dan Penelitian, Bandung: Mandar Maju, 1994.
- Muh. Zuhri, Telaah Matan Hadist, Sebuah Tawaran Metodologis, Yogyakarta: LESFI, 2003.
- Nasruddin Razak, Dienul Islam, Bandung: PT. Alma'arif, 1989.
- Oemar Hamalik, Kurikulum dan Pembelajaran, Jakarta: Bumi Aksara, 2001.
- Revrisond Baswir, dkk., Pembangunan Tanpa Perasaan Evaluasi Pemenuhan Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, ELSAM – Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, 2003.
- Satjipto Rahardjo, Membedah Hukum Progresif, Jakarta: Kompas, 2006.
- Siti Irene Astuti, Desentralisasi dan Partisipasi Masyarakat dalam Pendidikan, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011.
- S. Ramadan, Islamic Law: Its Scope and Equity, London: Macmillan, 1970.
- Sudikno Mertokusumo, Mengenal Hukum (Suatu Pengantar), Yogyakarta: Liberty, 2003.
- Sukanto, Paket Moral Islam Menahan Nafsu dari Hawa, Cetakan ke I, Solo: Maulana Offset, 1994.

- Suparlan Suhartono, *Filasat Pendidikan*, Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2005.
- T. Mahmood, *Law in the Qur'an: A Draft Code*, Islamic Comparative Law, Quarterly 1, 1987.
- Uber Silalahi, *Metode dan Metodologi Penelitian*, Bandung: Bina Bhudaya, 1999.
- Umar Tirtarahardja dan S. L. La Sulo, *Pengantar Pendidikan*, Edisi Revisi, Jakarta: Rineka Cipta, 2005.
- Universitas Negeri Malang, *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah*, Semarang: UM Press, 2010.
- Wasson Al-Munawir Ahmad, *Kamus Bahasa Indonesia*, Yogyakarta: PP. AL-Munawir, 1984.
- Yazid bin Abdul Qadir Jawas, *Syarah Aqidah Ahlus Sunnah wal Jama'ah*, Cetakan ke-3, Jakarta: Pustaka Imam Asy-Syafi'i, 2006.
- Yusuf Qardhawi, *Tauhidullah dan Fenomena Kemusyrikan*, (terj. Abdul Rahim Haris), Jakarta: Pustaka Progresif, 1992.

B. Jurnal

- Aas Siti Sholichah, "Teori-teori Pendidikan Dalam Al-Qur'an", *Edukasi Islam, Jurnal Pendidikan Islam*, Vol. 7, No. 1, April 2018.
- Ahmad Yani, "Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori dan Praktek Kontitusi Undang-Undang Dasar 1945", *Jurnal JIKH*, Vol. 12, No. 2, 2018.
- Eka N.A.M. Sihombing, "Kebijakan Afirmatif bagi Usaha Mikro, Kecil dan Menengah di Bidang Kekayaan Intelektual", *Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional*, Vol. 7, No. 3, 2018.
- Fransiska Novita Eleanora, "Pancasila Sebagai Norma Dasar Dalam Sistem Hukum Indonesia", *Adil: Jurnal Hukum*, Vol. 3, No. 1, 2012.

Laurensius Arliman S., “Peranan Metodologi Penelitian Hukum di dalam Perkembangan Ilmu Hukum di Indonesia”, *Soumatara Law Review*, Vol. 1, No. 1, 2018.

Noor Muhammad Aziz, “Urgensi Penelitian dan Pengkajian Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”, *Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional*, Vol. 1, No. 1, 2012.

S. Andi Sutrasno, “Kajian Normatif Pasal 1 Ayat 3 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Sistem Peradilan Pidana Anak”, *Journal Rechstaat Ilmu Hukum Fakultas Hukum UNSA*, Vol. 8, No. 1, 2014.

Unang Wahidin, “Peran Strategis Keluarga dalam Pendidikan Anak”, *Edukasi Islami Jurnal Pendidikan Islam*, Vol. 01, No. 02, 2012.

C. Laporan Penelitian

Dhion, M et al., “Tingkat Pengetahuan dan Sikap Remaja Usia 12-17 Tahun di RW V Kelurahan Tambakreja, Kecamatan Cilacap Selatan, Kabupaten Cilacap Terhadap Seks Bebas”, *Laporan Praktik profesi*, Jogjakarta: Fakultas Kedokteran UGM, 2011.

Hamid Attamimi, “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I –Pelita V”, *Desertasi, untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Ilmu Hukum Pada Universitas Indonesia*, 12 Desember 1990.

Pemerintah Kota Palembang, *Naskah Akademik; Rancangan Peraturan Daerah Tentang Bangunan Gedung*, Palembang: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, 2015.