

PROSES PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH TERKAIT PENDIDIKAN DI KOTA PADANG

Oleh:

Ghefira Hardiati

Universitas Negeri Padang

Alamat: JL. Prof. Dr. Hamka, Air Tawar Bar., Kec. Padang Utara, Kota Padang,
Sumatera Barat (25171).

Korespondensi Penulis: firage889@gmail.com.

Abstract. *This study comprehensively examines the process of drafting Regional Regulations (Perda) related to the education sector in Padang City, which is a strategic part of the implementation of regional autonomy. The main focus lies on the formal legislative mechanism, the role of key actors such as the DPRD, executives, academics, and civil society, and challenges in its implementation. The approach used is qualitative descriptive, with data collection techniques through in-depth interviews with informants selected purposively. The results of the study indicate that the process of drafting Perda follows formal procedures regulated in national regulations, starting from identifying issues, preparing academic papers, forming special committees, public consultations, harmonization, to registration at the provincial level. Although there is a public testing mechanism, public participation tends to be symbolic and not yet fully substantial. Evaluation of Perda is more reactive than proactive, without a systematic periodic evaluation system. Therefore, this study recommends the need to strengthen human resource capacity, regular evaluation mechanisms, increase meaningful public participation, and limited trials before full implementation. These findings are expected to be a reference for local governments in formulating responsive, participatory, and local needs-based education policies.*

Keywords: *Regional Regulation, Education, Legislation, Public Participation, Padang City.*

PROSES PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH TERKAIT PENDIDIKAN DI KOTA PADANG

Abstrak. Penelitian ini mengkaji secara komprehensif proses penyusunan Peraturan Daerah (Perda) terkait sektor pendidikan di Kota Padang, yang merupakan bagian strategis dalam pelaksanaan otonomi daerah. Fokus utama terletak pada mekanisme formal legislasi, peran aktor-aktor kunci seperti DPRD, eksekutif, akademisi, dan masyarakat sipil, serta tantangan dalam pelaksanaannya. Pendekatan yang digunakan adalah kualitatif deskriptif, dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam terhadap informan yang dipilih secara purposif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses penyusunan Perda mengikuti prosedur formal yang diatur dalam regulasi nasional, dimulai dari identifikasi isu, penyusunan naskah akademik, pembentukan panitia khusus, konsultasi publik, harmonisasi, hingga registrasi di tingkat provinsi. Meskipun terdapat mekanisme uji publik, partisipasi masyarakat cenderung masih simbolik dan belum sepenuhnya substansial. Evaluasi terhadap Perda lebih bersifat reaktif dibandingkan proaktif, tanpa sistem evaluasi berkala yang sistematis. Oleh karena itu, penelitian ini merekomendasikan perlunya penguatan kapasitas sumber daya manusia, mekanisme evaluasi reguler, peningkatan partisipasi publik yang bermakna, serta uji coba terbatas sebelum implementasi penuh. Temuan ini diharapkan dapat menjadi rujukan bagi pemerintah daerah dalam menyusun kebijakan pendidikan yang responsif, partisipatif, dan berbasis kebutuhan lokal.

Kata Kunci: Peraturan Daerah, Pendidikan, Legislasi, Partisipasi Publik, Kota Padang.

LATAR BELAKANG

Pembangunan bidang pendidikan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kerangka besar pembangunan nasional. Salah satu tujuan pendidikan nasional bangsa Indonesia adalah mencerdaskan kehidupan bangsa, sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Mencerdaskan kehidupan bangsa berarti mencerdaskan seluruh aspek kehidupan seluruh tumpah darah bangsa Indonesia agar mampu hidup layak dan terhormat di tengah-tengah kehidupan bangsa-bangsa lain di dunia.

Pendidikan merupakan fondasi utama dalam pembangunan bangsa yang berkelanjutan. Di tingkat daerah, pendidikan tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, tetapi juga menjadi kewenangan strategis pemerintah daerah dalam rangka menciptakan sumber daya manusia yang unggul, berdaya saing, dan memiliki

karakter yang sesuai dengan nilai-nilai lokal. Dalam kerangka otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan daerah untuk mengatur urusan pendidikan ditegaskan sebagai bagian dari urusan wajib pelayanan dasar. Oleh karena itu, perumusan kebijakan pendidikan di tingkat daerah menjadi krusial, salah satunya melalui instrumen hukum berupa Peraturan Daerah (Perda).

Peraturan Daerah merupakan produk hukum daerah yang memiliki kekuatan mengikat dan menjadi pedoman dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di tingkat lokal. Dalam sektor pendidikan, Perda tidak hanya menjadi instrumen administratif, tetapi juga mencerminkan komitmen politik dan sosial pemerintah daerah terhadap kualitas pendidikan. Kota Padang, sebagai pusat pemerintahan dan pendidikan di Provinsi Sumatera Barat, memiliki dinamika tersendiri dalam menyusun Perda yang berkaitan dengan pendidikan. Keunikan budaya Minangkabau yang menjunjung tinggi nilai-nilai adat dan agama, serta kondisi geografis dan sosial-ekonomi masyarakatnya, turut mempengaruhi proses perumusan kebijakan pendidikan di kota ini.

Penyusunan Perda pendidikan di Kota Padang melibatkan berbagai tahapan prosedural yang harus ditempuh sesuai dengan mekanisme perundang-undangan yang berlaku. Proses tersebut dimulai dari tahap perencanaan dan penyusunan naskah akademik, pembentukan tim ahli, konsultasi publik, hingga pembahasan bersama antara eksekutif (pemerintah kota) dan legislatif (DPRD Kota Padang). Setiap tahap menuntut koordinasi lintas sektor serta partisipasi aktif dari berbagai pemangku kepentingan, termasuk dinas pendidikan, lembaga pendidikan, organisasi profesi, tokoh masyarakat, serta perwakilan dari kalangan guru, siswa, dan orang tua.

Artikel ini bertujuan untuk mengkaji secara komprehensif proses pembuatan Peraturan Daerah terkait pendidikan di Kota Padang, dengan menelaah mekanisme formal penyusunannya, peran dan kontribusi aktor-aktor utama yang terlibat, serta hambatan-hambatan yang muncul dalam implementasi proses legislasi tersebut. Kajian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi ilmiah dan praktis bagi pemangku kebijakan di tingkat daerah dalam merancang kebijakan pendidikan yang inklusif, partisipatif, dan berbasis bukti (*evidence-based policy*). Lebih jauh lagi, artikel ini juga diharapkan menjadi referensi penting bagi daerah-daerah lain dalam mengembangkan kebijakan pendidikan yang sesuai dengan karakteristik lokal masing-masing.

PROSES PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH TERKAIT PENDIDIKAN DI KOTA PADANG

KAJIAN TEORITIS

Penyusunan peraturan daerah dalam sektor pendidikan tidak dapat dilepaskan dari teori-teori kebijakan publik dan pemerintahan daerah. Salah satu teori yang relevan adalah *the policy cycle theory* yang dikemukakan oleh Howlett & Ramesh (2003), yang menguraikan bahwa kebijakan publik melalui lima tahapan: identifikasi masalah, formulasi kebijakan, pengesahan, implementasi, dan evaluasi. Dalam konteks perda pendidikan di Kota Padang, tahapan tersebut tercermin dalam proses penjaringan isu, penyusunan naskah akademik, pembahasan legislatif-eksekutif, serta harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan.

Selain itu, teori partisipasi Arnstein (1969) dalam *Ladder of Citizen Participation* menyoroti pentingnya pelibatan masyarakat dalam pengambilan kebijakan. Dalam penyusunan perda pendidikan, partisipasi publik masih bersifat simbolik (*tokenism*) melalui uji publik dan konsultasi terbatas. Idealnya, partisipasi masyarakat harus berada pada tingkat kemitraan (*partnership*) atau kekuasaan warga (*citizen control*) agar kebijakan yang dihasilkan benar-benar mewakili kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

Dari sisi manajemen pemerintahan daerah, konsep *good local governance* yang dikembangkan oleh UNDP (2006) menggarisbawahi prinsip transparansi, akuntabilitas, partisipasi, dan efektivitas dalam proses legislasi. Keberhasilan perda tidak hanya bergantung pada proses formal, tetapi juga pada kualitas substansi dan sejauh mana perda tersebut mampu menyelesaikan permasalahan nyata di lapangan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan tujuan untuk menggambarkan secara mendalam proses pembuatan Peraturan Daerah (Perda) terkait pendidikan di Kota Padang. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara mendalam (*in-depth interview*) dengan informan yang dipilih secara purposif, yaitu mereka yang memiliki keterlibatan langsung dalam proses penyusunan Perda. Informan tersebut meliputi anggota DPRD yang membidangi pendidikan, akademisi atau tenaga ahli penyusun naskah akademik, serta perwakilan dari lembaga pendidikan dan masyarakat sipil. Wawancara dilakukan secara semi-terstruktur agar informasi yang diperoleh lebih terbuka dan kontekstual. Data yang diperoleh dianalisis menggunakan

teknik analisis tematik, dengan tahapan meliputi transkripsi, reduksi, kategorisasi tema, serta penarikan kesimpulan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pembentukan peraturan daerah (perda) merupakan wujud kewenangan yang diberikan kepada pemerintahan daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Secara konstitusional, dinyatakan dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 bahwa: Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Dalam kaitan ini maka sistem hukum nasional memberikan kewenangan atributif kepada daerah untuk menetapkan Perda dan peraturan daerah lainnya, dan Perda diharapkan dapat mendukung secara sinergis program-program Pemerintah di daerah. Perda sebagaimana peraturan perundang-undangan lainnya memiliki fungsi untuk mewujudkan kepastian hukum (*rechtszekerheid, legal certainty*). Untuk berfungsinya kepastian hukum peraturan perundang-undangan harus memenuhi syarat-syarat tertentu antara lain konsisten dalam perumusan dimana dalam peraturan perundang-undangan yang sama harus terpelihara hubungan sistematis antara kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan dan bahasa, dan adanya hubungan harmonisasi antara berbagai peraturan perundang-undangan antara satu sama lain.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses pembentukan peraturan daerah pendidikan di Kota Padang mengikuti mekanisme formal sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta Permendagri Nomor 80 Tahun 2015. Hasil wawancara dengan narasumber menunjukkan bahwa proses pembuatan kebijakan, khususnya peraturan daerah (perda) di bidang pendidikan, secara umum diawali dengan penjangkaran isu dari masyarakat. Narasumber menegaskan bahwa peraturan daerah tidak serta-merta muncul, melainkan merupakan respon terhadap dinamika masyarakat serta perkembangan regulasi dari tingkat pusat. Isu-isu yang berkembang, khususnya yang terkait dengan pendidikan dasar (SD dan SMP), menjadi dasar penting dalam inisiasi perubahan atau pembentukan perda baru.

Dalam proses pembentukan perda, terdapat dua inisiator utama, yaitu pihak legislatif (DPRD) dan eksekutif (pemerintah kota/kabupaten). Keduanya memiliki hak

PROSES PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH TERKAIT PENDIDIKAN DI KOTA PADANG

konstitusional untuk mengusulkan rancangan perda sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Permendagri Nomor 80 Tahun 2018. Mekanisme pembentukan perda melibatkan serangkaian tahapan formal, mulai dari pengajuan naskah akademik, pembahasan dalam Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda), pembentukan panitia khusus (pansus), hingga konsultasi publik dan harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Proses ini juga mencakup kegiatan studi banding ke daerah lain guna memperoleh perspektif dan pengalaman yang dapat diadaptasi. Setelah melalui proses harmonisasi dan fasilitasi di tingkat provinsi, perda akan mendapatkan nomor registrasi yang menandakan bahwa peraturan tersebut resmi berlaku. Namun, narasumber menyampaikan bahwa tidak ada uji coba atau pilot project dalam implementasi perda. Sebagai gantinya, keterlibatan publik dan pemangku kepentingan dalam tahapan penyusunan dianggap sudah cukup sebagai bentuk uji publik.

Terkait evaluasi perda, narasumber menjelaskan bahwa tidak ada mekanisme evaluasi formal secara berkala. Evaluasi terjadi secara alami, yaitu ketika muncul isu baru di masyarakat atau terdapat ketidaksesuaian antara ketentuan perda dengan kondisi sosial terkini. Dalam konteks ini, evaluasi lebih bersifat reaktif daripada proaktif, dan tindakan yang dilakukan bukan sekadar evaluasi, tetapi revisi langsung terhadap pasal-pasal perda yang dianggap sudah tidak relevan.

Lebih jauh, narasumber menyoroti bahwa keberadaan perda pendidikan di daerah, seperti di Kota Padang, bukanlah hal baru. Perda tersebut telah ada sebelumnya, namun mengalami revisi seiring dengan perubahan kebutuhan masyarakat dan perkembangan regulasi nasional. Revisi perda dilakukan jika terdapat kebijakan dari pemerintah pusat yang baru, atau perubahan pola perilaku masyarakat yang menimbulkan isu-isu baru di bidang pendidikan. Hal ini menunjukkan bahwa perda bersifat dinamis dan harus mampu menjawab tantangan zaman serta kebutuhan lokal.

Proses partisipatif dalam penyusunan perda juga menjadi hal yang penting. Dalam tahap pembahasan rancangan perda, dilakukan rapat-rapat kerja antara panitia khusus (pansus) dengan satuan kerja perangkat daerah (SKPD) yang relevan, seperti Dinas Pendidikan. Selain itu, narasumber juga menyebutkan keterlibatan organisasi perangkat daerah (OPD) lainnya serta keterlibatan unsur masyarakat seperti Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan (LKM) dalam forum uji publik. Kegiatan ini bertujuan untuk

memastikan bahwa aspirasi dan masukan dari masyarakat terserap dengan baik sebelum perda diundangkan.

Pembentukan pansus merupakan tahap strategis dalam penyusunan perda. Pansus terdiri dari perwakilan fraksi-fraksi di DPRD yang memiliki mandat untuk membahas substansi perda secara mendalam. Jumlah anggota pansus bervariasi, namun biasanya terdiri dari 12 hingga 14 orang. Mereka menjalankan fungsi legislasi secara teknis, termasuk melakukan kunjungan kerja (studi komparasi) ke daerah lain guna mencari praktik terbaik (best practices) yang relevan dengan konteks lokal.

Setelah melalui seluruh rangkaian proses, perda yang telah disepakati dan diharmonisasikan kemudian diajukan ke pemerintah provinsi untuk mendapatkan nomor registrasi. Pemberian nomor registrasi ini menjadi penanda bahwa perda telah resmi menjadi produk hukum daerah dan dapat diimplementasikan. Menariknya, narasumber menekankan bahwa tidak ada mekanisme uji coba (pilot testing) terhadap perda. Uji publik yang dilakukan sebelum perda ditetapkan dianggap telah cukup untuk menyerap masukan masyarakat dan memastikan kesesuaian substansi perda dengan kebutuhan di lapangan.

Dalam konteks implementasi, narasumber menggarisbawahi bahwa keberhasilan perda tidak sepenuhnya ditentukan oleh sistem evaluasi formal, tetapi lebih banyak dipengaruhi oleh “evaluasi sosial” dari masyarakat. Ketika masyarakat merasakan adanya ketidaksesuaian atau munculnya masalah baru yang tidak diakomodasi oleh perda yang ada, maka muncul dorongan untuk melakukan revisi terhadap perda tersebut. Hal ini menandakan bahwa perda bersifat responsif terhadap perubahan, meskipun sifat responsif ini lebih bersifat pasif dan menunggu reaksi masyarakat ketimbang inisiatif dari pemerintah daerah.

Secara normatif, proses penyusunan perda telah sesuai dengan kerangka hukum nasional, tetapi secara praktis, masih terdapat tantangan dalam membangun sistem evaluasi yang lebih sistematis dan terstruktur pasca-implementasi. Selain itu, meskipun terdapat forum uji publik, efektivitas partisipasi masyarakat masih sangat bergantung pada seberapa aktif dan terorganisirnya kelompok masyarakat yang peduli terhadap isu pendidikan. Dengan demikian, keterlibatan publik perlu terus ditingkatkan untuk memastikan bahwa perda benar-benar mencerminkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat secara luas.

PROSES PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH TERKAIT PENDIDIKAN DI KOTA PADANG

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Berdasarkan hasil wawancara dan pembahasan, dapat disimpulkan bahwa proses pembentukan peraturan daerah di bidang pendidikan berjalan melalui mekanisme formal yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan nasional. Proses ini dimulai dengan penjarangan isu dari masyarakat dan perubahan regulasi pusat, kemudian dilanjutkan dengan tahapan teknis penyusunan, seperti pembentukan panitia khusus, konsultasi publik, studi banding, harmonisasi, dan registrasi di tingkat provinsi.

Perda pendidikan bersifat adaptif terhadap perubahan sosial dan regulasi, meskipun evaluasinya tidak bersifat sistemik. Revisi terhadap perda dilakukan apabila terdapat dinamika baru yang relevan, baik dari masyarakat maupun dari pemerintah pusat. Tidak adanya uji coba formal terhadap perda menjadi tantangan tersendiri, sehingga mekanisme uji publik dan konsultasi stakeholder menjadi sangat penting dalam tahap penyusunan. Keterlibatan masyarakat, SKPD terkait, dan DPRD menjadi elemen kunci dalam pembentukan perda yang responsif dan partisipatif. Namun demikian, efektivitas partisipasi publik masih sangat tergantung pada kesadaran dan kemampuan masyarakat dalam menyuarakan aspirasinya secara terorganisir.

Saran

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, beberapa saran yang dapat diajukan antara lain:

1. Perlu Dibentuk Mekanisme Evaluasi Berkala: Pemerintah Kota Padang bersama DPRD perlu merancang sistem evaluasi reguler terhadap perda pendidikan untuk memastikan efektivitas implementasi dan relevansi substansi terhadap dinamika sosial masyarakat.
2. Penguatan Kapasitas SDM dalam Legislasi Pendidikan: Diperlukan pelatihan dan penguatan kapasitas baik bagi tim penyusun naskah akademik, pansus, maupun aparatur pemerintah daerah agar kualitas perda semakin baik dan berbasis bukti.
3. Peningkatan Partisipasi Publik yang Substansial: Proses penyusunan perda sebaiknya melibatkan lebih banyak kelompok masyarakat secara bermakna, terutama dari kalangan guru, siswa, orang tua, dan organisasi masyarakat sipil, bukan hanya dalam bentuk konsultasi formal.

4. Perluasan Uji Coba Terbatas (Pilot Project): Sebelum perda diterapkan secara menyeluruh, sebaiknya dilakukan uji coba terbatas untuk melihat dampak kebijakan secara langsung di lapangan. Hal ini berguna untuk menyempurnakan isi perda sebelum diimplementasikan luas.

DAFTAR REFERENSI

- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224.
<https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Departemen Dalam Negeri. (2018). Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Jakarta: Kemendagri.
- DPR RI. (2011). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Jakarta: Sekretariat Negara.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems* (2nd ed.). Oxford University Press.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Moleong, L. J. (2012). *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Edisi Revisi). Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Peraturan Daerah Kota Padang. (2020). Perda Nomor 4 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kota Padang. Pemerintah Kota Padang.
- Sugiyono. (2017). *Metode Penelitian Kualitatif, Kuantitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- UNDP. (2006). *Governance for Sustainable Human Development: A UNDP Policy Document*. United Nations Development Programme. Retrieved from: <https://www.undp.org/publications>
- UNESCO. (2017). *Policy Guidelines on Inclusion in Education*. Paris: UNESCO Publishing.