

KAJIAN IDEOLOGIS PANCASILA TERHADAP PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN INKLUSIF¹

Y. Sari Murti Widiyastuti, Triyana Yohanes*, D. Krismantoro, B. Hestu Cipto Handoyo

Fakultas Hukum, Universitas Atma Jaya Yogyakarta
Email: sarimurti@uajy.ac.id, y.triyana@uajy.ac.id, d.krismantoro@uajy.ac.id,
benedictus.hestu@uajy.ac.id

Abstract

Although Pancasila had been taught in Indonesian schools, various types of violations of freedom of religion and belief, acts of intolerance, blasphemy of religion, rejection of the establishment of places of worship, prohibition of worship activities, destruction of places of worship and cases of violence in the name of certain religious teachings still often occur in various regions in Indonesia. This was the background for conducting study of inclusive education arrangements based on the North Sumatera Governor Regulation Number 29, 2016 in relation to the potential risk of violating the Pancasila ideology in the implementation of early childhood education program. This research was a normative legal research. The data were secondary data consist of primary and secondary law resources. The data were analyzed using juridical, comparative and qualitative methods. From the data analyzed it could be concluded that: 1). It was not appropriate if the delegation of authority given to the city district government to provide inclusive education was stated in the form of governor's regulation; 2). Early childhood education was the target of implementing inclusive education through the North Sumatera Governor Regulation Number 29, 2016 so that the spirit of providing fair and non-discriminatory treatment in the provision of education had not been shown by adequate regulation; 3). There was a potential risk of violating the Pancasila ideology in the implementation of early childhood education when it was included in the implementation of inclusive education, because the Governor Regulation No. 29, 2016 did not stipulate who and how to recruit special assistant teachers and non government education providers, thus allowing their commitment to internalize Pancasila values to students did not exist.

Keywords: *Education; Early Childhood; Inclusive; Values; Pancasila.*

Abstrak

Meski Pancasila telah diajarkan di sekolah-sekolah, namun berbagai jenis pelanggaran atas kebebasan beragama dan berkeyakinan, tindakan intoleransi, penodaan agama, penolakan pendirian tempat ibadah, pelarangan aktivitas ibadah, perusakan tempat ibadah, dan kasus kekerasan yang mengatasnamakan ajaran agama tertentu masih sering terjadi di berbagai daerah. Hal inilah yang melatarbelakangi dilakukannya kajian terhadap pengaturan pendidikan inklusif berdasar Pergub Sumut No. 29 Tahun 2016 dalam kaitannya dengan potensi risiko pelanggaran ideologi Pancasila dalam penyelenggaraan pendidikan inklusif pada program Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD). Kajian dilakukan dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Data yang digunakan adalah data sekunder berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Data dianalisis dengan menggunakan metode yuridis, komparatif dan kualitatif. Berdasarkan analisis data diperoleh temuan sebagai berikut: 1) Tidak tepat jika pendelegasian wewenang yang diberikan kepada Pemda Kabupaten Kota untuk menyelenggarakan pendidikan

¹ Makalah hasil penelitian kerjasama Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta dengan Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP) dengan dukungan pendanaan dari BPIP tahun 2021.

inklusif dituangkan dalam bentuk Peraturan Gubernur; 2). PAUD menjadi sasaran pelaksanaan penyelenggaraan pendidikan inklusif melalui Pergub No 29 tahun 2016, sehingga semangat memberikan perlakuan yang adil serta non diskriminasi dalam penyelenggaraan Pendidikan belum ditunjukkan dengan pengaturan yang memadai; 3). Ada risiko ideologi Pancasila yang potensial dilanggar dalam penyelenggaraan pendidikan PAUD ketika dimasukkan dalam penyelenggaraan pendidikan inklusif karena dalam Pergub tersebut tidak diatur siapa dan bagaimana rekrutmen guru pendamping khusus serta masyarakat yang dapat turut serta dalam penyelenggaraan pendidikan khusus, sehingga memungkinkan komitmen mereka untuk menginternalisasikan nilai-nilai Pancasila kepada peserta didik tidak ada.

Kata kunci: Pendidikan; Usia Dini; Inklusif; Nilai; Pancasila.

A. Pendahuluan

Pendidikan memiliki peran penting dalam membangun sumber daya manusia yang berkualitas, baik penguasaan terhadap ilmu pengetahuan dan teknologi maupun membentuk karakter yang mulia. Mendidik serta membangun karakter bangsa yang mulia serta berjiwa Pancasila merupakan mandat yang tidak akan ada akhirnya selama masih ada kelahiran baru disetiap waktu. Mendidik setiap anak Indonesia hingga dewasa merupakan mandat konstitusi yang harus dilakukan sebagai upaya sadar agar bangsa Indonesia menjadi manusia Pancasila yang cerdas, maju serta memiliki kualitas intelektual dan moral yang tinggi sehingga kelak mampu turut menjaga keberlangsungan bangsa dan negara tercinta ini. Untuk itu, pembentuk UU No 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas No. 20/2003) menetapkan bahwa tujuan pendidikan nasional esensinya adalah untuk menciptakan warga negara yang berjiwa sosial, demokratis, cakap dan bertanggung jawab serta siap sedia menyumbangkan tenaga dan pikiran untuk negara.

Setiap manusia memiliki potensi diri yang dapat diasah dan dikembangkan melalui pendidikan. Telah banyak bukti bahwa kemajuan suatu bangsa sangat ditentukan oleh kualitas sumber daya manusianya. Menurut UNESCO, dalam meningkatkan kualitas suatu bangsa, tidak ada cara lain kecuali melalui peningkatan mutu pendidikan. Berdasarkan hal tersebut, UNESCO telah mencanangkan empat pilar

pendidikan untuk masa sekarang dan masa yang akan datang. Empat pilar tersebut adalah: 1. *Learning to know*, 2. *Learning to do*, 3. *Learning to be*, 4. *Learning to live together*.

Dalam konteks Indonesia, pilar keempat sebagaimana dicanangkan oleh UNESCO akan menjumpai tantangan yang tidak mudah manakala sejak dini, anak-anak sudah diajarkan pemahaman yang mengarah pada sikap dan perilaku eksklusif, menolak keberagaman serta senantiasa mengagungkan superioritas kelompok dan *mengexclude* “liyan” yang bukan bagian dari kelompoknya. Pendek kata, pada anak-anak sejak dini sudah dikotak-kotakkan sehingga dalam diri anak sudah tertanam bahwa “ketika kamu tidak sama dengan aku, maka kamu bukan kita”. Jika pada diri anak-anak sudah ditanamkan pemahaman yang demikian, maka ke depan anak-anak tersebut tidak akan mampu hidup dalam keberagaman sebagaimana kenyataan yang ada dalam masyarakat Indonesia.

Selanjutnya untuk mempercepat tercapainya tujuan pembangunan millennium 2015, UNESCO juga mendorong setiap negara untuk melakukan Gerakan Pendidikan untuk semua (*Education for All/EFA*). *EFA movement* inilah yang kemudian mendorong Pemerintah RI mengeluarkan kebijakan pelaksanaan pendidikan inklusi di sekolah yang itu berarti mendorong agar daerah melaksanakan pendidikan inklusi dalam jalur pendidikan formal.

Dalam Pasal 6 (1) UU Sisdiknas No. 20/2003 disebutkan bahwa setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun wajib mengikuti pendidikan dasar. Meski demikian dalam UU tersebut memang tidak diatur secara eksplisit mengenai pendidikan inklusif ini dalam jalur pendidikan formal. Akan tetapi pada tahun 2009 Menteri Pendidikan mengeluarkan Peraturan Pendidikan Nasional Nomor 70 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Inklusif (Permendiknas Pendidikan Inklusif No. 70/2009). Permendiknas tersebut dikeluarkan sebagai upaya untuk mencapai salah satu target tujuan pembangunan milenial yakni tidak boleh ada seorang anakpun yang tertinggal untuk tidak mendapatkan kesempatan mengenyam pendidikan. Selain itu, agar tidak ada diskriminasi dalam penyelenggaraan pendidikan, maka anak-anak yang berkebutuhan khusus (ABK) perlu mendapat kesempatan sekolah bersama dengan anak-anak normal lainnya. Untuk itu Pemerintah daerah berkewajiban untuk menyediakan guru-guru khusus yang akan mendampingi ABK tersebut.

Kebijakan tersebut nampaknya disikapi secara “khusus” oleh banyak daerah, bahkan melihat kebijakan tersebut sebagai peluang untuk melebarkan sasaran/jangkauannya sehingga pendidikan inklusif tidak hanya dilaksanakan di jalur pendidikan dasar yakni SD dan SLTP serta SLTA namun justru dimulai sejak Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) yang sejatinya menurut UU Sisdiknas No 20/2003, PAUD masuk dalam kategori sebagai pendidikan non formal.

Mengenai PAUD ini telah diatur standar pendidikan anak usia dini sebagaimana dituangkan dalam Permendikbud No 137 Tahun 2014. Dalam Permendikbud tersebut tidak disinggung sedikitpun tentang pendidikan karakter guna membentuk insan Pancasila. Pasal 7 ayat (3) intinya menyebutkan bahwa perkembangan anak merupakan integrasi dari perkembangan aspek nilai agama dan moral, fisik-motorik, kognitif, bahasa, dan sosial-

emosional, serta seni. Pada ayat (3) disini tidak disebutkan secara eksplisit Pancasila sebagai perangkat penting dalam membentuk karakter insan muda yang Pancasila. Sementara itu ketentuan ayat (4) juga amat sangat kabur karena dalam ayat tersebut disebutkan bahwa perkembangan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) merupakan perubahan perilaku yang berkesinambungan dan terintegrasi dari faktor genetik dan lingkungan serta meningkat secara individual baik kuantitatif maupun kualitatif. Agaknya ketentuan ini menjadi tiket untuk menjadi pembenar dilaksanakannya pendidikan yang muatannya berpotensi lahirnya insan-insan yang intoleran.

Berdasarkan penelitian tentang Kerukunan Umat Beragama yang dilakukan oleh Puslitbang Bimas Agama dan Layanan Keagamaan Litbang dan Diklat Kementerian Agama Republik Indonesia pada tahun 2019 menunjukkan bahwa kerukunan terwujud melalui tingginya tingkat toleransi, kesetaraan dan kerjasama. Indeks Kerukunan Umat Beragama (KUB) di Indonesia mengalami peningkatan dari tahun 2018 sebesar 2,93, sebelumnya 70,90 menjadi 73,83

(<https://simlitbangdiklat.kemenag.go.id>).

Adapun indikator yang digunakan adalah toleransi, kesetaraan dan kerjasama. Sedangkan berdasarkan laporan untuk United Nations Universal Periodic Review UPR yang diajukan oleh *The Lutheran World Federation (LWF)*, *The Institute for Interfaith Dialogue in Indonesia* (Institut DIAN / Interfidei) Yogyakarta, Aliansi BhinekaTunggal Ika (ANBTI) Yogyakarta, Sinode AM Gereja-Gereja di Sulawesi Utara-Tengah-Gorontalo (SULUTTENGGU) Manado, Sinode Gereja Masehi Injili di Timor (GMIT) Kupang, Indonesia Interfaith Network (JAII) Jakarta, Komite Nasional LWF Medan, IMPARSIAL Jakarta, Mitra POKJA Mission 21, Jawab Barat, Bandung, Aliansi Demokrasi untuk Papua (ALDP), PAPUA, *Human Rights Working Group (HRWG)* Jakarta, *Indonesia Interfaith*

Network (JAIL) Aceh, United North Sumatra Alliance (ASB) Medan, Eastern Indonesia Women's Network (JPIT) Kupang, NTT, mencatat bahwa dalam sembilan tahun terakhir, 346 tempat ibadah diserang (Lihat Republic of Indonesia Joint Submission to the UN Universal Periodic Review 27th Session of the UPR Working Group, Institute for Interfaith Dialogue in Indonesia and The Lutheran World Federation). Serangan tersebut berkisar dari pembakaran dan vandalisme hingga pembatalan izin bangunan dan lain-lain. Dari 346 tempat tersebut, 22 tempat kelompok kepercayaan agama tradisional, 180 gereja, tiga pagoda, 121 masjid dari denominasi) agama minoritas, satu sinagoga, lima kuil Hindu dan 14 kuil Budha. Sejak tahun 2012, ibadah di 19 gereja di Aceh Singkil telah dilarang oleh Kabupaten Singkil dengan alasan tidak memiliki izin mendirikan bangunan (dilaporkan oleh Komnas HAM tahun 2015).

Menurut Setara Institute, jenis pelanggaran atas kebebasan beragama dan berkeyakinan yang paling banyak terjadi pada tahun 2020 yakni tindakan intoleransi. Setara mencatat 32 kasus terkait pelaporan penodaan agama, 17 kasus penolakan pendirian tempat ibadah, dan 8 kasus pelarangan aktivitas ibadah, 6 kasus perusakan tempat ibadah, 5 kasus penolakan kegiatan dan 5 kasus kekerasan (<https://nasional.kompas.com/read/2021/04/06>). Fakta yang diungkap oleh Setara Institute tersebut menyisakan sebuah pertanyaan reflektif, mengapa dari waktu ke waktu tindakan intoleransi terkait kebebasan beragama dan berkeyakinan tidak semakin berkurang namun justru sebaliknya. Adakah ini merupakan benih yang ditanam secara sistematis melalui lembaga pendidikan dan seolah seiring sejalan dengan kebijakan pemerintah di bidang Pendidikan. Oleh karena itu menjadi beralasan jika setiap daerah kemudian menyikapi Permendiknas Pendidikan Inklusif No 70/2009 secara beragam. Sebagai contoh, Pemerintah daerah Sumatera Utara kemudian mengambil kesempatan ini untuk mengeluarkan suatu

peraturan kebijakan Propinsi Sumatera Utara melalui Peraturan Gubernur No 29 tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Inklusif (Pergub Sumut No. 29 Tahun 2016). Secara teoretis dapat dipertanyakan mengapa Permendikbud tersebut disikapi dengan Pergub, bukan dengan Peraturan Daerah (Perda). Hal ini menjadi problematika tersendiri yang menarik untuk dikaji.

Mengingat setelah diundangkan Permendiknas No 70 tahun 2009 tersebut, Indonesia telah meratifikasi Konvensi tentang Penyandang Hak-Hak Kaum Disabilitas (UNCRPD) pada Tahun 2016 dengan mengundang UU No 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas dijumpai adanya ketidaksesuaian terminologi antara Permendiknas dan UU tersebut sehingga hal ini tentu akan menimbulkan persoalan terhadap ketepatan materi muatan serta produk hukum yang seyogyanya dipilih oleh daerah dalam mensukseskan program pendidikan inklusif. Untuk mensikapi hal tersebut, maka dalam makalah ini dikaji permasalahan: 1). Apakah tepat jika pendelegasian wewenang yang diberikan kepada Pemda Kabupaten Kota untuk menyelenggarakan pendidikan inklusif dituangkan dalam bentuk Peraturan Gubernur ? 2). Mengapa PAUD menjadi sasaran pelaksanaan penyelenggaraan pendidikan inklusif melalui Pergub Sumut No. 29 Tahun 2016 sedangkan Permendiknas No 70 Tahun 2009 mengamanatkan penyelenggaraan pendidikan inklusi di sekolah ? 3). Adakah risiko ideologis (nilai-nilai) Pancasila yang potensial dilanggar dalam penyelenggaraan pendidikan PAUD yang dimaksudkan dalam penyelenggaraan pendidikan inklusif ?

B. Metode Penelitian

Kajian dilakukan dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Data yang digunakan adalah data sekunder berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Adapun bahan hukum primer yang dikaji meliputi: Pancasila, UUD Negara Republik Indonesia

Tahun 1945 (UUD NRI 1945), UU Sisdiknas No. 20/2003, UU No 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas, Permendikbud Nomor 137 Tahun 2014 tentang Standar Nasional Pendidikan Anak Usia Dini, Permendiknas No 70 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Inklusif di Sekolah, Pergub Sumut No 29 Tahun 2016. Sedangkan untuk bahan hukum sekunder, meliputi pendapat para ahli yang dituangkan dalam literatur, jurnal, makalah dan internet.

C. Hasil dan Pembahasan

1. Prinsip Terkait dengan Penyusunan Norma Hukum

Selain asas-asas hukum umum, juga terdapat asas-asas hukum khusus yang berlaku bagi pembentukan peraturan perundang-undangan. I.C. van der Vlies dalam bukunya yang berjudul "*Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*", membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) ke dalam asas-asas yang formal dan yang material. Asas-asas yang formal meliputi:

- a. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*). Asas ini mencakup tiga hal yaitu mengenai ketepatan letak peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk, kerangka kebijakan umum pemerintahan, tujuan khusus peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk dan tujuan bagian-bagian peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk tersebut.
- b. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*). Asas ini memberikan penegasan tentang perlunya kejelasan kewenangan organ-organ/lembaga-lembaga yang menetapkan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.
- c. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*). Asas Perlunya pengaturan; asas ini tumbuh karena selalu terdapat alternatif atau alternatif-alternatif lain untuk

menyelesaikan suatu masalah pemerintahan selain dengan membentuk peraturan perundang-undangan.

- d. Asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*). Asas dapat dilaksanakan; asas ini dinilai orang sebagai usaha untuk dapat ditegakkannya peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Sebab tidak ada gunanya suatu peraturan perundang-undangan yang tidak dapat ditegakkan.
- e. Asas konsensus (*het beginsel van consensus*). Asas konsensus; asas ini menunjukkan adanya kesepakatan rakyat dengan pemerintah untuk melaksanakan kewajiban dan menanggung akibat yang ditimbulkan oleh peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Asas-asas materiil meliputi:

- a. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar. Asas ini adalah agar peraturan perundang-undangan dapat dimengerti oleh masyarakat dan rakyat, baik mengenai kata-katanya maupun mengenai struktur atau susunannya.
- b. Asas tentang dapat dikenali. Asas ini menekankan apabila sebuah peraturan perundang-undangan tidak dikenali dan diketahui oleh setiap orang lebih-lebih yang berkepentingan maka ia akan kehilangan tujuannya sebagai peraturan.
- c. Asas perlakuan yang sama dalam hukum. Asas ini menunjukkan tidak boleh ada peraturan perundang-undangan yang hanya ditujukan kepada sekelompok orang tertentu, karena hal ini akan mengakibatkan adanya ketidaksamaan dan kesewenangan-wenangan di depan hukum terhadap anggota-anggota masyarakat.
- d. Asas kepastian hukum. Asas ini merupakan salah satu sendi asas umum negara berdasarkan atas hukum.
- e. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual. Asas ini bermaksud memberikan penyelesaian yang khusus bagi hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu sehingga dengan demikian peraturan perundang-undangan dapat

memberikan jalan keluar selain bagi masalah-masalah umum juga masalah-masalah khusus.

Asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik dirumuskan juga dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan khususnya Pasal 5 dan Pasal 6. Pasal 5 menjelaskan dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yang meliputi:

- a. Kejelasan tujuan, bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/ pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang;
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya;
- d. Dapat dilaksanakan, bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- f. Kejelasan rumusan, bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan,

sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;

- g. Keterbukaan, bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari pencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Harmonisasi suatu sistem hukum dalam pengaturan hukumnya di dalam suatu negara dapat diketahui dengan melihat efektivitas peraturan perundang-undangan. Berkaitan dengan hal tersebut, prinsip legalitas harus dipenuhi oleh peraturan perundang-undangan. Prinsip legalitas tersebut meliputi: a). bahwa suatu sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan; b). bahwa peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan; c). bahwa peraturan yang dibuat tidak berlaku surut; d). bahwa peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang jelas dan dapat dimengerti; e). bahwa sistem peraturan perundang-undangan tidak boleh mengandung peraturan yang saling bertentangan; f). semua peraturan yang dibentuk tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan; g). bahwa peraturan tidak sering berubah-ubah dan g). peraturan harus dilaksanakan dalam kehidupan sehari-hari. Syarat-syarat peraturan perundang-undangan tersebut memberikan pengkualifikasian terhadap sistem hukum yang mengandung suatu moralitas tertentu.

2. Pancasila sebagai Dasar Ketatanegaraan (Kajian Ideologis dan Yuridis)

Dari aspek kajian yuridis, Pancasila sebagai ideologi bangsa Indonesia menjadi dasar negara, pandangan hidup atau falsafah

hidup bangsa dan masyarakat Indonesia dalam menjalani kehidupan berbangsa dan bernegara (lihat pula BPIP, 2019). Selain itu, Pancasila juga memuat penghargaan terhadap nilai-nilai kemanusiaan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Berdasarkan hal tersebut, maka Pancasila memiliki peran yang sangat strategis dalam proses *social engineering* terhadap sistem hukum bangsa Indonesia. Dalam kondisi yang demikian, eksistensi dan relevansi Pancasila dalam proses tersebut tidak secara otomatis terbangun, namun membutuhkan berbagai usaha untuk meneguhkan serta membumikannya dari masa ke masa. Dalam hal ini, maka politik hukum nasional dalam pembangunan harus mengarah pada tujuan negara dan dipandu oleh nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara.

Di dalam perkembangannya ternyata sebagian produk hukum terutama peraturan perundang-undangan di Indonesia terkesan semakin menjauh dari pandangan Pancasila sebagai ideologi bangsa. Hal ini dapat pula disebut sebagai cacat ideologis yaitu bahwa sebagian produk undang-undang dan peraturan pelaksanaannya hingga peraturan daerah terkesan tercerabut dari fakta keberagaman norma-norma lokal nusantara yang berlandaskan falsafah Pancasila. Di samping persoalan dalam peraturan perundang-undangan ternyata juga banyak masalah terkait dengan kondisi di masyarakat Indonesia di mana banyak muncul aliran-aliran radikal pada agama tertentu, dan beberapa organisasi masyarakat yang visi dan misinya tidak senafas dengan pandangan serta ideologi bangsa Indonesia yang berdasarkan nilai-nilai Pancasila. Hal ini berimplikasi munculnya sikap intoleran atau kurangnya toleransi di dalam masyarakat kita serta diskriminasi terhadap ras, agama, golongan, atau etnis tertentu.

Sistem hukum Indonesia sebagaimana peraturan perundang-undangan juga disusun secara berjenjang sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah

diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pancasila sebagai dasar hukum berisikan nilai-nilai dasar normatif bagi seluruh penyelenggaraan negara kesatuan Republik Indonesia sebagaimana ditegaskan dalam Pembukaan UUD 1945. Pancasila merupakan dasar falsafah negara atau ideologi negara, dan sebagai ideologi negara merupakan dasar negara yang harus berfungsi baik dalam menggambarkan tujuan negara (termasuk tujuan setiap daerah dalam kerangka kehidupan bernegara) maupun dalam proses mewujudkan tujuan negara.

Proses untuk mewujudkan tujuan negara ini harus mengarah pada terwujudnya masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera sesuai dengan semangat dan nilai-nilai Pancasila yang perwujudannya melalui upaya perencanaan, kebijakan dan keputusan politik dengan memperhatikan dan merealisasikan dimensi-dimensi yang mencerminkan watak dan ciri wawasan Pancasila. Soerjanto Poespowardojo menyatakan bahwa sesuai dengan komitmen bangsa, maka Pancasila sebagai ideologi bangsa harus berfungsi sebagai ketentuan-ketentuan normatif yang harus ditaati dalam kehidupan bermasyarakat. Nilai-nilai dalam setia butir sila-sila dalam Pancasila dapat menggambarkan suasana kebathinan dari UUD 1945 dimana Pancasila merupakan 'cita hukum' atau '*rechtsidee*' bangsa Indonesia. Dalam pembuatan hukum, maka cita hukum Pancasila ini harus berfungsi sebagai 'bintang pemandu' atau '*leitstern*' yang mengandung 2 (dua) sisi yakni: (1) untuk menguji hukum positif yang berlaku; dan (2) untuk mengarahkan hukum positif sebagai usaha dengan sanksi pemaksa menuju sesuatu yang adil. Dengan demikian Pancasila juga harus direfleksikan dan menjadi dasar dalam pembuatan seluruh kebijakan dan peraturan perundang-undangan (termasuk Peraturan Daerah, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati/

Walikota) yang akan diberlakukan di seluruh wilayah negara Indonesia.

Dari aspek kajian yuridis *Staatsfundamentalnorm* adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatsverfassung*) dari suatu negara. Posisi hukum dari suatu *staatsfundamentalnorm* (norma dasar) adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. Norma dasar ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu Negara. Jika norma hukum tertinggi (UUD) dalam suatu negara dapat berubah misalnya dengan perubahan dasar-dasar ketatanegaraan, pada dasarnya, karena sifatnya *staatsfundamentalnorm* tidak berubah-ubah. Menurut Hans Kelsen, sifat dari *grundnorm* (atau *staatsfundamentalnorm*) pada umumnya adalah *meta-juridisch*. *Grundnorm* tersebut bukan tidak dibuat oleh lembaga pembuat undang-undang dan bukan bagian dari peraturan perundang-undangan, namun merupakan sumber dari semua sumber dari peraturan hukum di bawahnya. Norma dasar yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi norma dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada dibawahnya sehingga suatu norma dasar itu dikatakan *pre-supposed* (Maria Farida Indrati, 2010).

Adapun *Staatsfundamentalnorm* di Indonesia adalah Pancasila, yang tercantum dalam Pembukaan UUDasar NRI 1945. Hal ini secara tegas juga telah diatur dalam Pasal 2 UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang kemudian dicabut dan diperbarui dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang *jo*. UU No. 15 tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 juga meletakkan landasan yang tegas serta kepastian bahwa Pancasila

adalah sumber dari segala sumber hukum negara, dimana dalam Pasal 2 yang menyatakan bahwa Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara. Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang ini menyatakan bahwa penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan UUD NRI 1945 alinea keempat yaitu Ketuhanan yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis negara sehingga setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

Selanjutnya UUD NRI 1945, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, diposisikan sebagai hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan, atau Kelsen menyebut sebagai *staatsgrundgesetz*. Adapun fungsi dari ‘hukum dasar’ dinyatakan dalam Penjelasan Pasal 3 Ayat (1) ini sebagai norma dasar bagi pembentukan peraturan perundang-undangan yang merupakan sumber hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah UUD NRI 1945. Adapun hierarkii tersebut diatur dalam Pasal 7 ayat (1) yang menyatakan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- a. UUD NRI 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 Pasal 7 ayat (2) dinyatakan bahwa kekuatan hukum peraturan

perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1), di mana hierarki” ini merupakan penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan pernyataan tersebut sebenarnya sudah sangat jelas bahwa penempatan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis negara memiliki makna imperatif bahwa setiap muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila (Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang No. 15 tahun 2019). Dengan demikian pula, dalam desain suatu regulasi, sejatinya sudah sangat jelas bahwa Pancasila dan seluruh nilai yang terkandung di dalamnya harus menjadi *ius constutendum* yang menjiwai semua produk hukum Indonesia (Dian Agung Wicaksono, dalam Sudjito 2012).

3. Sistem Pendidikan Indonesia yang ber-Pancasila

Dapat dikatakan bahwa pendidikan merupakan proses untuk mengembangkan kecerdasan manusia baik secara lahiriah (nalar) maupun secara batiniah (emosional) yang pelaksanaannya dilakukan baik secara individual maupun secara kolektif. Pelaksanaan pendidikan secara kolektif dilakukan dalam lingkungan keluarga, kelompok masyarakat maupun negara sesuai dengan konsep dan karakteristik dari kelompok masyarakat tersebut. Dalam lingkup nasional, setiap negara sekarang ini mengembangkan sistem pendidikan mereka masing-masing sesuai dengan tujuan nasionalnya. Demikian juga dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang dibentuk melalui Proklamasi Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945. Salah satu tujuan pembentukan NKRI sebagaimana ditetapkan dalam alinea ke-

empat Pembukaan UUD NRI 1945 adalah mencerdaskan kehidupan bangsa.

Untuk Indonesia sekarang ini, pendidikan diartikan sebagai usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara (Pasal 1 ayat (1) UU Sisdiknas No. 20/2003). N. Driyarkara berpendapat, pendidikan (mendidik dan dididik) merupakan perbuatan yang kompleks dari banyak perbuatan yang semuanya diarahkan untuk memanusiakan manusia (Lihat Triyana Yohanes dalam Tim Penulis FH UAJY, 2020). Dengan demikian melalui pendidikan anak didik akan dituntun ke arah menjadi manusia yang dewasa, berkualitas, bertanggung jawab dan bermartabat sesuai dengan kondratnya sebagai ciptaan Tuhan yang paling mulia. Melalui pendidikan nilai-nilai kemanusiaan diupayakan untuk diwariskan dan diinternalisasikan pada peserta didik. Upaya pendidikan melalui internalisasi nilai-nilai kemanusiaan menuntun untuk memanusiakan manusia (Teguh Triwiyanto, 2014).

Sistem pendidikan Indonesia hendaknya ditujukan untuk membangun bangsa Indonesia menjadi manusia Indonesia yang sejati. Melalui pendidikan, maka bangsa Indonesia dibentuk menjadi manusia Indonesia yang dewasa, berkualitas dan matang secara lahiriah (intelektual) dan batiniah (rohaniah). Manusia Indonesia yang dimaksud di sini adalah manusia bangsa Indonesia yang berkepribadian Indonesia, memahami, menghayati dan mengamalkan nilai-nilai yang menjadi pandangan hidup bangsa Indonesia, yakni nilai-nilai yang terkandung dalam kelima Pancasila. Dikatakan bahwa Pancasila merupakan kewibawaan moral kolektif dan kekuatan kultural karena secara otentik merupakan Indonesia yang sesungguhnya (BPIP, 2019). Oleh karena itu sistem pendidikan Indonesia

juga harus merupakan "Sistem Pendidikan Pancasila", yakni sistem pendidikan yang dilandasi nilai-nilai ke-Tuhanan (moralitas agama), kemanusiaan, nasionalisme Indonesia, demokrasi dan keadilan sosial.

Membangun dan mengembangkan Sistem Pendidikan Pancasila pada saat ini menjadi kebutuhan yang urgen mengingat telah masuknya berbagai sistem pendidikan asing (dari negara lain) di Indonesia akibat globalisasi, liberalisasi ekonomi dan perkembangan teknologi internet. Banyak sistem pendidikan asing yang diadopsi oleh bangsa Indonesia dalam pelaksanaan pendidikan dengan berbagai alasan seperti karena pandangan sistem pendidikan asing lebih modern dan maju, lebih cocok dengan pandangan dan aliran kelompok tertentu dan sebagainya. Sistem-sistem asing tersebut belum tentu cocok dengan nilai-nilai Pancasila.

Di Indonesia pendidikan lebih dipandang sebagai layanan publik, di mana Pemerintah bertanggung jawab atas terselenggaranya pendidikan bagi warga Negara Indonesia. Oleh karena itu Pemerintah selalu berusaha mengembangkan dan meningkatkan kualitas dan kuantitas pendidikan Indonesia. Sejak kemerdekaan hingga sekarang ini pendidikan selalu menjadi salah satu fokus program pembangunan di Indonesia. Berkaitan dengan agenda membangun kebudayaan dan karakter bangsa dalam Dalam RPJMN III Tahun 2015-2019, pembangunan kebudayaan diarahkan untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia, dengan memperkuat karakter bangsa yang tangguh, kompetitif, berakhlak mulia, dinamis, dan berorientasi iptek. Pembangunan karakter juga menjadi agenda pembangunan nasional ke-8 yakni Melakukan Revolusi Karakter Bangsa, yang dalam pelaksanaannya bertumpu pada pendidikan dalam sistem persekolahan dan pendidikan masyarakat. Dalam RPJMN IV Tahun 2020-2024, upaya pembangunan kebudayaan dan karakter bangsa terus dilanjutkan yang tidak hanya bertumpu pada satuan pendidikan semata.

Pembangunan kebudayaan dan karakter bangsa dilaksanakan secara lebih holistik dan integratif melalui pemajuan kebudayaan, pendidikan karakter dan budi pekerti, pendidikan agama dan etika, pendidikan kewargaan dan bela negara, peningkatan pemahaman, pengamalan, dan penghayatan nilai agama, peningkatan peran keluarga dan masyarakat, perlindungan perempuan dan anak, serta peningkatan budaya literasi dengan melibatkan segenap komponen bangsa (Kementerian PNN/Bappenas, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional IV 2020-2024).

Berkaitan dengan penyelenggaraan pendidikan di Indonesia, pemerintah juga menjadi pelaku yang paling utama mengingat hak memperoleh pendidikan merupakan salah satu konsepsi Hak Asasi Manusia (HAM) yang dilindungi hukum. Secara universal hak atas pendidikan dilindungi berdasar berbagai instrumen hukum internasional, termasuk *the Universal Declaration of Human Rights 1948* yang Pasal 26 ayat (1)-nya menyatakan bahwa setiap orang memiliki hak atas pendidikan. Pentingnya peran hak atas pendidikan dinyatakan oleh Suman Barman bahwa hak atas pendidikan menekankan kontribusi jangka panjang untuk pencegahan pelanggaran hak asasi manusia dan menyumbangkan investasi yang penting dalam pencapaian masyarakat yang adil (Lihat Suman Barman, 2021).

Di Indonesia, hak atas pendidikan telah diatur dalam berbagai instrumen hukum nasional. Pasal 28 C ayat (1) UUD NRI 1945 menentukan bahwa setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak memperoleh pendidikan dan manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia. Hak atas pendidikan juga diatur peraturan perundang-undangan di bawah UUD NRI 1945, yakni dalam UU No. 39 tahun 1999 tentang HAM dan UU Sisdiknas No. 20/2003. Pasal 12 UU HAM No. 39/1999 menentukan bahwa

setiap orang berhak atas perlindungan bagi pengembangan pribadinya, untuk memperoleh pendidikan, mencerdaskan dirinya, dan meningkatkan kualitas hidupnya agar menjadi manusia beriman, bertakwa, bertanggung jawab, berakhlak mulia, bahagia dan sejahtera sesuai dengan HAM. Pasal 5 UU Sisdiknas No. 20/2003 mengatur hak atas pendidikan sebagai berikut: (1). Setiap warga Negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu; (2). Warga Negara yang memiliki kelainan fisik, emosional, mental, intelektual, dan/atau social berhak memperoleh pendidikan khusus ; (3). Warga Negara di daerah terpencil dan terbelakang serta masyarakat adat yang terpencil berhak memperoleh pendidikan layanan khusus; (4). Warga Negara yang memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa berhak memperoleh pendidikan khusus; (5). Setiap warga Negara berhak mendapat kesempatan meningkatkan pendidikan sepanjang hayat.

Pemenuhan hak atas pendidikan di Indonesia dilakukan melalui berbagai macam bentuk dan jenjang pendidikan. Berdasar Pasal 15 UU Sisdiknas No. 20/2003 ditentukan bahwa jenis pendidikan mencakup pendidikan umum, kejuruan, akademik, profesi, vokasi, keagamaan, dan khusus. Berbagai macam jenis pendidikan dapat ditempuh melalui jalur pendidikan terdiri dari pendidikan formal, nonformal dan informal yang dapat saling melengkapi dan memperkaya. Jenjang pendidikan formal terdiri atas pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan tinggi.

Berkaitan dengan peran masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan Pasal 8 UU Sisdiknas No. 20/2003 menentukan bahwa masyarakat berhak berperan serta dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan. Peran serta masyarakat dalam pendidikan meliputi peran serta perseorangan, kelompok, keluarga, organisasi profesi, pengusaha, dan organisasi kemasyarakatan dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu pelayanan pendidikan.

Masyarakat juga dapat berperan serta sebagai sumber, pelaksana, dan pengguna hasil pendidikan (Pasal 54)

Dalam hal pemenuhan hak atas pendidikan, sangatlah penting untuk memperhatikan pada sasaran anak-anak, karena anak adalah generasi masa depan dan merupakan aset penting bangsa dalam membangun negara dan bangsa. Berdasar Pasal 28 ayat (1) Konvensi Hak Anak tahun 1989 ditentukan bahwa negara-negara peserta mengakui hak anak atas pendidikan. Dalam hal pemenuhan hak anak atas pendidikan, maka kepentingan anak untuk tumbuh dan berkembang harus diperhatikan. Kepentingan di sini meliputi pula bagi mereka yang berkebutuhan khusus. Anak (peserta didik) yang berkebutuhan khusus di sini diartikan sebagai peserta didik yang memiliki kelainan dan yang memiliki potensi kecerdasan atau bakat istimewa, sehingga memerlukan model pembelajaran yang dirancang secara khusus (Maman Ahdiyat, dkk, 2017). Berdasarkan definisi dan turunan dari UU tentang pendidikan Inklusif anak yang tergolong Anak Berkebutuhan Khusus (ABK) adalah mereka dengan kesulitan belajar, anak lambat belajar, anak dengan gangguan autis, anak dengan gangguan intelektual, anak dengan gangguan fisik dan motorik, anak dengan gangguan emosi dan perilaku, anak berkelainan majemuk dan anak berbakat. Dengan demikian anak ABK di sini diartikan anak (peserta didik) yang memiliki kelainan dan yang memiliki potensi kecerdasan atau bakat istimewa. ABK, seperti mereka yang memiliki kekurangan secara fisik dan mental, perlu mendapat perlindungan khusus mengingat mereka rentan untuk mendapatkan "*bullying*" dari teman-teman sebayanya, sedangkan anak-anak yang memiliki kecerdasan istimewa perlu mendapatkan perlakuan khusus untuk memfasilitasi perkembangan anak tersebut sesuai dengan bakat atau kemampuan istimewanya.

Terhadap ABK perlu adanya pendidikan khusus atau yang kemudian dikenal dengan istilah pendidikan inklusif, di

mana guru-guru, fasilitas, metode pendidikan khusus harus diterapkan. Pendidikan inklusif adalah sistem penyelenggaraan pendidikan yang memberikan kesempatan kepada semua peserta didik yang memiliki kelainan dan memiliki potensi kecerdasan dan atau bakat istimewa untuk mengikuti pendidikan atau pembelajaran dalam satu lingkungan pendidikan secara bersama-sama dengan peserta didik pada umumnya (Olifia Rombot, 2017). UNICEF memberi definisi sekolah inklusif sebagai sebuah ideology yang mengizinkan peserta didik dari segala latar belakang kesempatan, akses, dukungan dan hak yang sama atas hak pembelajaran yang berkualitas (lihat Joanna Mah Tjun Lyn, dkk., 2020). Sedangkan oleh Alimin Z. Dan Permanarian sekolah inklusif diartikan sebagai sekolah biasa/reguler yang menyelenggarakan pendidikan inklusif dengan mengakomodasi semua peserta didik baik anak normal maupun anak berkebutuhan khusus yaitu anak yang menyandang kelainan fisik, intelektual, sosial, emosi, mental, cerdas, berbakat istimewa, suku terasing, korban bencana alam, bencana sosial/miskin, mempunyai perbedaan warna kulit, gender, suku bangsa, ras, bahasa, budaya, agama, tempat tinggal, kelompok politik, anak kembar, yatim, yatim piatu, anak terlantar, anak tuna wisma, anak terbuang, anak yang terlibat sistem pengadilan remaja, anak terkena daerah konflik senjata, anak pengemis, anak terkena dampak narkoba HIV/AIDS (ODHA), anak nomaden dan lain-lain sesuai dengan kemampuan dan kebutuhannya (Alimin, Z. dan Permanarian dalam Abdul Rahim, 2016).

UU Sisdiknas No. 20/2003 mengatur tentang pendidikan khusus yang antara lain ditujukan bagi anak yang memiliki kebutuhan khusus. Pasal 32 ayat (1) UU Sisdiknas No. 20/2003 menentukan pendidikan khusus merupakan pendidikan bagi peserta didik yang memiliki tingkat kesulitan dalam mengikuti proses pembelajaran karena kelainan fisik, emosional, mental, sosial, dan/atau memiliki

potensi kecerdasan dan bakat istimewa. Dikatakan oleh Apdita Suci Nurani, dkk, bahwa tujuan yang ingin dicapai dalam penyelenggaraan pendidikan inklusif adalah pemerataan pendidikan bagi anak normal maupun anak berkebutuhan khusus. Akan tetapi penyelenggaraan pendidikan inklusif tidak hanya memasukan siswa yang memiliki kebutuhan khusus ke dalam kelas reguler untuk belajar bersama-sama dengan siswa normal lainnya (Apdita Suci Nurani, Soesilo Zauhar, Prof,Dr, MS, Choirul Saleh, Dr, M.Si, 2015).

Pendidikan inklusif adalah hak asasi, dan ini merupakan pendidikan yang baik untuk meningkatkan toleransi sosial. Secara sederhana ada beberapa hal yang bisa kita pertimbangkan, antara lain: (a) Semua anak memiliki hak untuk belajar secara bersama-sama, (b) Keberadaan anak-anak jangan didiskriminasikan, dipisahkan, dikucilkan karena kekurangmampuan atau mengalami kesulitan dalam pembelajaran, (c) Tidak ada satupun ketentuan untuk mengucilkan anak dalam pendidikan. Secara teoritis pendidikan inklusif adalah proses pendidikan yang memungkinkan semua anak berkesempatan untuk berpartisipasi secara penuh dalam kegiatan kelas reguler, tanpa memandang kelainan, ras, atau karakteristik lainnya (Apdita Suci Nurani, Soesilo Zauhar, Prof,Dr, MS, Choirul Saleh, Dr, M.Si, 2015).

Bagi ABK serta peserta didik yang tidak memiliki kebutuhan khusus, pendidikan inklusi terus menerus dikembangkan karena memiliki kelebihan dan manfaat. Berbagai manfaat atau kelebihan program inklusi misalnya munculnya keberanian bagi anak-anak lain untuk berinteraksi dengan anak berkebutuhan khusus, peningkatan toleransi dan pemahaman pada anak berkebutuhan khusus, peningkatan penerimaan terhadap anak berkebutuhan khusus dalam pergaulan dengan anak-anak lainnya. (Lihat pula Olifia Rombot, S.Sos., M.Pd, 2017).

Penyelenggaraan Pendidikan Inklusif bisa memberikan manfaat dan dampak positif terhadap anak berkebutuhan khusus. Manfaat yang diterima yaitu ketika anak berkebutuhan

khusus bersekolah di sekolah inklusif, maka anak tersebut dapat bersosialisasi dengan peserta didik pada umumnya. Program yang diberikan oleh sekolah dalam penyelenggaraan pendidikan inklusif juga memberikan manfaat agar anak berkebutuhan khusus dapat hidup lebih mandiri dan lebih baik dari sebelumnya (Zaini Sudarto, 2016).

Pada dasarnya Pendidikan inklusif menerapkan prinsip *Least Restrictive Environment* (LRE) atau lingkungan yang paling tidak membatasi. LRE merupakan hak legal ABK untuk disertakan dan dididik dengan teman sebayanya yang bukan disabilitas. Definisi Pendidikan Inklusif yang dikembangkan UNESCO dalam *Guidelines for Inclusion: Ensuring Access to Education for All*, yaitu: “Inklusi dipandang sebagai suatu proses merespon keragaman kebutuhan semua peserta didik melalui peningkatan partisipasi pembelajaran, budaya, dan masyarakat, serta mengurangi pengecualian dalam dan dari pendidikan (Shinta Malinda, 2020). Setiap ABK berhak mendapatkan pendidikan di semua bidang dan tingkat pendidikan. Semua ABK mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk mengembangkan kemampuan, bakat dan kehidupan sosialnya (Shinta Malinda, 2020). Dengan mengutip teori perlindungan hak-hak kodrat dari John Locke yang mengarahkan pada perlindungan hak-hak dasar manusia, Detji Kory Elianor Rooseveld Nuban mengatakan seharusnya tidak ada hambatan orang-orang berkebutuhan khusus untuk berkembang (Detji Kory Elianor Rooseveld dalam Airlangga Surya Nagara dkk, 2015).

Karena merupakan salah satu cara untuk memenuhi HAM bagi mereka yang berkebutuhan khusus, maka Pemerintah Indonesia, baik pusat maupun daerah punya kewajiban dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan pendidikan inklusif. Konsideran Permendiknas No. 70/2009 disebutkan bahwa peserta didik yang memiliki memiliki kelainan fisik, emosional, mental, sosial, dan/atau memiliki potensi kecerdasan dan/atau bakat istimewa perlu

mendapatkan layanan pendidikan yang sesuai dengan kebutuhan dan hak asasinya. Kemudian pendidikan khusus untuk peserta didik yang memiliki kelainan dan/atau peserta didik yang memiliki potensi kecerdasan dan/atau bakat istimewa dapat diselenggarakan secara inklusif.

4. Pergub Sumut No. 29 Tahun 2016 Sebagai Sarana Menanamkan Nilai-Nilai Pancasila

Berdasarkan analisis terhadap Pergub Sumut No. 29 tahun 2016, tim menemukan beberapa hal yang perlu direvisi dan diperbaiki agar lebih sesuai dengan prinsip-prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia serta materi pasal-pasalnya menjadi lebih sesuai dengan nilai-nilai Pancasila.

Mengenai judul, yakni “Peraturan Gubernur No 29 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Inklusif Provinsi Sumatera Utara”. Menurut para penulis, ada ketidaktepatan dalam menentukan produk hukum jika ditinjau dari tugas dan kewenangan yang diberikan kepada pemerintah provinsi. Ketidaktepatan yang dimaksud bertitik tolak dari penjelasan sebagai berikut. Menurut Pasal 6 Permendiknas No. 70/2009 dinyatakan: 1). Pemerintah kabupaten/kota menjamin terselenggaranya pendidikan inklusif sesuai dengan kebutuhan peserta didik.; 2). Pemerintah kabupaten/kota menjamin tersedianya sumber daya pendidikan inklusif pada satuan pendidikan yang ditunjuk; 3). Pemerintah dan pemerintah provinsi membantu tersedianya sumber daya pendidikan inklusif.

Berdasarkan Ketentuan tersebut di atas ditunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten/Kota diberi kewenangan untuk menyelenggarakan pendidikan inklusif sedangkan Pemerintah dan Pemerintah Provinsi membantu tersedianya sumber daya pendidikan inklusif. Dengan demikian, hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah Provinsi mendapatkan tugas pembantuan dalam menyediakan sumber daya pendidikan

inklusif dan oleh sebab itulah dalam prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah sejatinya pemerintah provinsi melaksanakan tugas pembantuan atau sering disebut dengan *medebewind*.

Menurut Pasal 1 angka 11 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi. Berdasarkan pengertian ini, maka dalam prinsip *medebewind* atau tugas pembantuan, pemerintah pusat atau pemerintah provinsi tetap merumuskan asas dan prinsip-prinsip yang harus dilakukan serta menyediakan sumber daya anggaran yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan tingkat Pusat atau tingkat provinsi, sedangkan daerah dalam hal ini kabupaten/kota melaksanakan sesuai dengan kondisi dan kemampuan yang dimiliki. Oleh karena itu tim penulis merekomendasi seharusnya produk hukum Penyelenggaraan Pendidikan Inklusif Provinsi Sumatera Utara bukan berupa Peraturan Gubernur, melainkan Peraturan Daerah Provinsi.

Bagian konsideran mengingat menyebutkan antara lain Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas. Berdasar analisis tim penulis pengaturan mengenai penyelenggaraan Pendidikan inklusif sebagaimana dituangkan dalam Pergub No 29 Tahun 2016 diundangkan sebelum diundangkannya UU No 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas, sehingga materi muatan dalam Pergub tersebut belum selaras dengan UU No. 8 Tahun 2016. Seharusnya pengaturan mengenai penyelenggaraan Pendidikan inklusif bertitik tolak pada Undang-Undang No. 8 Tahun 2016. Menurut Pasal 10 Undang-Undang No. 8 Tahun 2016 Tentang Penyandang Disabilitas hak pendidikan

untuk Penyandang Disabilitas meliputi: a). Mendapatkan pendidikan yang bermutu pada satuan pendidikan di semua jenis, jalur, dan jenjang pendidikan secara inklusif dan khusus; b). Mempunyai kesamaan kesempatan untuk menjadi pendidik atau tenaga kependidikan pada satuan pendidikan di semua jenis, jalur, dan jenjang pendidikan; c). Mempunyai kesamaan kesempatan sebagai penyelenggara pendidikan yang bermutu pada satuan pendidikan di semua jenis jalur, dan jenjang pendidikan; dan mendapat akomodasi yang layak sebagai peserta didik. Jika konsisten berpegang pada butir 4 Sila II Pancasila, muatan materi lebih tepat jika dituangkan dalam Peraturan Daerah. Dalam hal ini tim penulis memberi rekomendasi seharusnya hak pendidikan bagi penyandang disabilitas menjadi materi muatan Peraturan Daerah ke depannya, saat ini dalam Pergub Sumut No. 29 Tahun 2016 belum menjadi materi muatan dalam Pergub tersebut.

Ketentuan Pasal 1 Pergub Sumut No. 29 Tahun 2016 berdasar analisis tim penulis bahwa didasarkan pada Lampiran II Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dinyatakan bahwa kata atau istilah yang dimuat dalam ketentuan umum hanyalah kata atau istilah yang digunakan berulang-ulang di dalam pasal atau beberapa pasal selanjutnya. Sehubungan dengan hal ini dalam Pergub Sumut No. 29 Tahun 2016 terdapat kata, istilah atau singkatan yang tidak memenuhi syarat untuk dicantumkan dalam Ketentuan Umum. Kata, istilah atau singkatan yang dimaksud adalah nomenklatur Sekolah Luar Biasa yang selanjutnya disingkat SLB hanya dicantumkan dalam Ketentuan Umum angka 17. Sedangkan di pasal-pasal justru kembali mempergunakan nomenklatur Sekolah Luar Biasa (tidak disingkat) dan hanya tercantum dalam Pasal 15. Ketidaktepatan ini tidak

substansiil, namun jika ditinjau dari aspek *legal drafting* seharusnya tidak dilakukan oleh perancang. Oleh karena itu tim penulis merekomendasikan perlu dilakukan penyesuaian agar memenuhi persyaratan ditinjau dari aspek *legal drafting*.

Ketentuan pasal 2 Pergub Sumut No. 29 Tahun 2016 menentukan bahwa tujuan Pendidikan Inklusif adalah: a). memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada semua peserta didik yang memiliki kelainan fisik, emosional, mental, dan sosial atau memiliki potensi kecerdasan dan/atau bakat istimewa untuk memperoleh pendidikan yang bermutu sesuai dengan kebutuhan dan kemampuannya; b). Mewujudkan penyelenggaraan pendidikan yang menghargai keanekaragaman, dan tidak diskriminatif bagi semua peserta didik berkebutuhan khusus sebagaimana dimaksud pada huruf a). Berdasar analisis tim penulis ketentuan seperti ini tidak diklastering dalam norma lebih lanjut terkait dengan ragam peserta didik yang memiliki kelainan fisik, emosional, mental, dan sosial atau memiliki potensi kecerdasan dan/atau bakat istimewa untuk memperoleh pendidikan yang bermutu sesuai dengan kebutuhan dan kemampuannya. Padahal jika dibandingkan dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1) UU No. 8 Tahun 2016 Tentang Penyandang Disabilitas peserta didik sebagaimana tertuang dalam tujuan Penyelenggaraan Pendidikan Inklusif menyangkut Ragam Penyandang Disabilitas yang meliputi : a). Penyandang Disabilitas fisik; b). Penyandang Disabilitas intelektual; c). Penyandang Disabilitas mental; dan/atau d). Penyandang Disabilitas sensorik. Oleh karena itu tim penulis merekomendasi kan agar pada Pasal 2 ditambahkan norma dengan melakukan *unlop* dari Pasal 4 ayat (1) UU No. 8 Tahun 2016 Tentang Penyandang Disabilitas, sehingga ketentuan Pasal 2 ayat (2) berbunyi: Peserta didik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a meliputi: (Cq ragam Penyandang Disabilitas). Penambahan norma tersebut akan memperjelas komitmen Pemerintah Daerah dalam memenuhi hak penyandang disabilitas tanpa diskriminasi

dengan konsekuensi pemerintah provinsi menyediakan guru yang nantinya akan ditempatkan di sekolah-sekolah yang menyelenggarakan Pendidikan Inklusif di tingkat Kabupaten/Kota sebagaimana diamanatkan oleh Permendiknas.

Ketentuan Pasal 3 Pergub Sumut No. 29 Tahun 2016 menentukan bahwa Pendidikan inklusif diselenggarakan pada PAUD dan Sekolah/Madrasah. Kemudian Pasal 4 menentukan bahwa: (1). Setiap Kecamatan sekurang-kurangnya memiliki 1 (satu) PAUD, 1 (satu) SD/MI dan SMP/MTs; dan (2). Setiap Kabupaten/Kota memitiki sekurang-kurangnya 1 (satu) SMA/SMK/MA/MAK. Berdasar analisis dari tim penulis ketentuan yang tertuang dalam Pasal 3 dan Pasal 4 sudah sesuai dengan Pasal 12 huruf a dan Lampiran UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berkaitan dengan pembagian urusan pemerintahan di bidang Pendidikan, berkaitan dengan urusan Manajemen Pendidikan, kurikulum, pendidik dan tenaga kependidikan, perizinan Pendidikan, Bahasa dan sastra serta telah sesuai dengan sila ke-4 Pancasila yang dalam hal ini menjamin demokrasi Indonesia berdasarkan permusyawaratan yang mampu mewujudkan kesejahteraan sosial dengan memberikan kewenangan desentralisasi kepada Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pendidikan guna pemerataan pendidikan dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa. Namun ketentuan dalam pasal-pasal tersebut hanya menitikberatkan pada pendidikan inklusif, padahal dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 2016 Tentang Penyandang Disabilitas juga mewajibkan pemerintah daerah menyelenggarakan dan/atau memfasilitasi pendidikan khusus sebagaimana tertuang dalam Pasal 40 ayat (2) UU No. 8 Tahun 2016 Tentang Penyandang Disabilitas. Lain daripada itu, dalam Bab ini juga tidak merumuskan beberapa ketentuan penting UU No. 8 Tahun 2016 Tentang Penyandang Disabilitas terkait Pendidikan Inklusif dan Pendidikan Khusus, sebagaimana tertuang

dalam Pasal 40 ayat (5), Pasal 40 ayat (6), Pasal 40 ayat (7), Pasal 41 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 42 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang No. 8 Tahun 2016 Tentang Penyandang Disabilitas.

Pasal 5 Setiap PAUD dan Sekolah/Madrasah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Pergub Sumut No. 29 Tahun 2016 memprioritaskan untuk menerima peserta didik yang berkebutuhan khusus yang bertempat tinggal berdekatan dengan sekolah/madrasah dan dikehendaki oleh orang tua anak yang bersangkutan. Pasal 6 Setiap PAUD dan Sekolah/Madrasah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 paling sedikit mengalokasikan 1 (satu) peserta didik dalam 1 (satu) rombongan belajar. Pasal 7 Pemerintah Daerah bertanggungjawab sesuai kewenangannya dalam menyediakan: 1) Guru Pembimbing Khusus yang dapat memberikan program pembelajaran bagi peserta didik berkebutuhan khusus. (2) Sarana dan prasarana bagi peserta didik berkebutuhan khusus serta memperhatikan aksesibilitas dan/atau alat sesuai kebutuhan peserta didik sesuai. (3) Pengembangan kapasitas guru dan tenaga kependidikan di satuan pendidikan inklusif dan khusus. Pasal 8 Setiap PAUD dan sekolah/madrasah yang menyelenggarakan pendidikan inklusif pada jenjang pendidikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 harus memberitahukan Kepala Dinas Pendidikan atau Kantor Kementerian Agama sesuai kewenangannya. Setiap PAUD dan sekolah/madrasah yang menyelenggarakan pendidikan inklusif pembinaannya oleh Kepala Dinas Pendidikan dan/atau Kantor Kementerian Agama sesuai kewenangannya.

Berdasar analisis tim penulis khusus pendidikan inklusif yang diselenggarakan pada PAUD, Peraturan Gubernur ini sangat tidak komprehensif dalam hal pengaturannya. Hal ini mengingat Pergub Sumut No. 29 Tahun 2016 tidak mempergunakan dasar hukum Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 137 Tahun 2014 tentang Standar Nasional Pendidikan Anak Usia Dini. Menurut Peraturan Menteri Pendidikan

dan Kebudayaan Nomor 137 Tahun 2014 tentang Standar Nasional Pendidikan Anak Usia Dini tersebut, penyelenggaraan PAUD harus memperhatikan Standar Tingkat Pencapaian Perkembangan Anak Usia Dini (STPPA) yakni kemampuan yang dicapai anak pada seluruh aspek perkembangan dan pertumbuhan, mencakup aspek nilai agama dan moral, fisik motorik, kognitif, bahasa, sosial-emosional, serta seni. Sehubungan dengan hal ini, Pergub Sumut No. 29/2016 sama sekali tidak memberikan arahan yang lebih operasional seperti halnya produk hukum daerah yang berbentuk Peraturan Gubernur pada umumnya. Dengan tidak adanya arahan yang lebih operasional sebagaimana ditegaskan dalam Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 137 Tahun 2014 tentang Standar Nasional Pendidikan Anak Usia Dini, maka jelaslah bahwa Pergub Sumut No. 29 Tahun 2016 akan sulit dilaksanakan bahkan tidak menutup kemungkinan justru akan menyimpang dari prinsip pendidikan inklusif bagi penyandang disabilitas. Ketentuan tersebut tidak dijabarkan secara lebih operasional di dalam Pergub Sumut No. 29 Tahun 2016, sehingga bagi pihak penyelenggara Pendidikan Inklusif akan menimbulkan kendala, karena harus mengkolaborasikan antara pendidikan PAUD bagi anak-anak yang tidak menyandang disabilitas dengan anak-anak penyandang disabilitas dalam satu ruang pendidikan yang sama. Apalagi di dalam Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 137 Tahun 2014 tentang Standar Nasional Pendidikan Anak Usia Dini, persoalan pendidikan inklusif di PAUD sama sekali tidak diatur sehingga dengan demikian tidak sejalan dengan Indikator Nilai Pancasila Sila 4. Berdasar hal tersebut, tim penulis merekomendasikan perlu adanya penyesuaian dengan UU No. 8 Tahun 2016 dan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 137 Tahun 2014 tentang Standar Nasional Pendidikan Anak Usia Dini.

Pasal 9 ayat (4) Pergub Sumut No. 29 Tahun 2016 menentukan bahwa proses pembelajaran peserta didik di satuan pendidikan penyelenggara pendidikan inklusif merupakan tugas dan tanggung jawab guru kelas dan guru mata pelajaran. Berdasarkan analisis tim penulis dalam penyelenggaraan pendidikan inklusif diperlukan keterlibatan Guru Pembimbing Khusus disamping guru kelas dan guru mata pelajaran. Oleh karena itu, disamping guru kelas dan guru mata pelajaran, Guru Pembimbing Khusus juga turut bertanggung jawab dalam proses pembelajaran pendidikan inklusif. Ketentuan tersebut kurang memberi penghargaan kepada peran Guru Pembimbing Khusus, sehingga kurang sejalan dengan sila kelima Pancasila butir ke 2 yang menyatakan bahwa Peraturan Perundang-undangan menjamin perlindungan kepada setiap orang untuk menghargai proses cipta, karya, dan karsa secara bertanggung jawab demi terwujudnya kesejahteraan rakyat. Berdasarkan hal tersebut tim penulis memberi rekomendasi agar ayat (4) dirubah menjadi “proses pembelajaran peserta didik di satuan pendidikan penyelenggara pendidikan inklusif merupakan tugas dan tanggung jawab guru kelas, guru mata pelajaran dan Guru Pembimbing Khusus. Hal ini juga untuk mensinkronkan dengan ketentuan Pasal 10 yang mengatur tentang peran Guru Pembimbing Khusus.

Pasal 10 ayat (1) Pergub Sumut No. 29 Tahun 2016 menentukan : “Guru Pembimbing Khusus mempunyai tugas dan tanggung jawab, meliputi: a. merancang dan melaksanakan program kekhususan; b. melakukan proses identifikasi, asesmen dan menyusun Program Pembelajaran Individual; c. memodifikasi bahan ajar; d. melakukan evaluasi program pembelajaran bersama guru kelas; e. membuat laporan program dan perkembangan anak berkebutuhan khusus.” Berdasarkan analisis tim penulis bahwa proses pembelajaran inklusif melibatkan guru kelas dan guru pembimbing khusus. Oleh karena itu guru kelas seharusnya terlibat

bersama dengan guru pembimbing khusus dalam pembuatan perancangan hingga evaluasi program pembelajaran. Hal ini kurang memberi peran kepada Guru Kelas, sehingga agak kurang sejalan dengan sila kelima Pancasila butir ke 2 yang menyatakan bahwa Peraturan Perundang-undangan menjamin perlindungan kepada setiap orang untuk menghargai proses cipta, karya, dan karsa secara bertanggung jawab demi terwujudnya kesejahteraan rakyat. Berdasarkan hal tersebut tim penulis merekomendasikan agar ketentuan Pasal 10 ayat 1 diubah menjadi: Guru Pembimbing Khusus bersama dengan guru kelas mempunyai tugas dan tanggung jawab: a. merancang dan melaksanakan program kekhususan; b. melakukan proses identifikasi, asesmen dan menyusun Program Pembelajaran Individual; c. memodifikasi bahan ajar; d. melakukan evaluasi program pembelajaran bersama guru kelas. e. membuat laporan program dan perkembangan anak berkebutuhan khusus.

Pasal 12 Pergub Sumut No. 29 Tahun 2016 menentukan: “Sarana dan prasarana yang terdapat pada satuan pendidikan penyelenggara pendidikan inklusif merupakan sarana dan prasarana yang terdapat pada PAUD dan sekolah madrasah yang bersangkutan dan jika diperlukan ditambah dengan aksesibilitas serta media pembelajaran yang diperlukan bagi peserta didik berkebutuhan khusus.” Berdasarkan analisis tim penulis bahwa anak kalimat: “...dan jika diperlukan ditambah dengan aksesibilitas serta media pembelajaran yang diperlukan bagi peserta didik berkebutuhan khusus, menimbulkan kesan bahwa penyediaan sarana dan prasarana yang tersebut tidak wajib, meskipun diperlukan. Dengan demikian jika tidak ada jaminan tersedianya aksesibilitas dan media pembelajaran yang diperlukan bagi anak didik berkebutuhan khusus, maka hal ini bisa kurang menjamin terpenuhinya hak mereka yang berkebutuhan khusus untuk memperoleh pendidikan, sehingga kurang sejalan dengan sila kelima Pancasila butir ke 3 yang menyatakan : “Peraturan Perundang-

undangan menjamin hak setiap warga negara untuk memperoleh pendidikan, kesehatan, pekerjaan dan kesempatan berusaha serta penghidupan yang layak”. Berdasarkan hal tersebut tim penulis memberi rekomendasi bahwa redaksi anak kalimat “...jika diperlukan ditambah dengan aksesibilitas serta media pembelajaran yang diperlukan.” diganti dengan kata “ ... ditambah dengan aksesibilitas serta media pembelajaran yang diperlukan”, sehingga ketentuannya menjadi : “Sarana dan prasarana yang terdapat pada satuan pendidikan penyelenggara pendidikan inklusif merupakan sarana dan prasarana yang terdapat pada PAUD dan sekolah madrasah yang bersangkutan dan ditambah dengan aksesibilitas serta media pembelajaran yang diperlukan bagi peserta didik berkebutuhan khusus.”

Pasal 14 Pergub Sumut No. 29 Tahun 2016 menentukan bahwa dalam rangka terselenggaranya pendidikan inklusif, Kepala PAUD dan sekolah/madrasah dapat bekerja sama dengan komite sekolah, yayasan, dewan pendidikan, pusat sumber, perguruan tinggi dan lembaga pendidikan, serta lembaga terkait lainnya baik pemerintah maupun swasta serta forum pemerhati pendidikan inklusif. Berdasarkan analisis tim penulis dengan menggunakan terminologi “dapat” dalam ketentuan tersebut mengandung pengertian bahwa Kepala Paud dan sekolah/madrasah tidak wajib untuk bekerjasama dengan *stake holder* lainnya dalam penyelenggaraan pendidikan inklusif. Seharusnya kepala Paud dan sekolah madrasah wajib bekerja sama dengan yayasan, dewan pendidikan, pusat sumber dan pemangku kepentingan lainnya, karena tanggung jawab penyelenggaraan pendidikan inklusif melibatkan semua pemangku kepentingan (*stakeholders*). Dengan demikian hal ini kurang sejalan dengan Sila ketiga Pancasila butir ke-5 yang menyatakan: “Peraturan Perundang-undangan mampu menumbuhkan semangat gotong royong, rasa kebanggaan berbangsa, dan bertanah air Indonesia”. Oleh karena itu tim penulis merekomendasikan bahwa kata “dapat”

bekerjasama seharusnya diganti dengan “wajib” bekerjasama. Dengan demikian ketentuan Pasal 14 menjadi: “Dalam rangka terselenggaranya pendidikan inklusif, Kepala PAUD dan sekolah/madrasah wajib bekerja sama dengan komite sekolah, yayasan, dewan pendidikan, pusat sumber, perguruan tinggi dan lembaga pendidikan, serta lembaga terkait lainnya baik pemerintah maupun swasta serta forum pemerhati pendidikan inklusif.”

Pasal 15 Pergub Sumut No. 29 Tahun 2016 menentukan: (1) Sekolah Luar Biasa yang ada di kabupaten kota menjadi pusat sumber penyelenggara pendidikan inklusif. (2) Selain Sekolah Luar Biasa sebagai pusat sumber sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat juga berasal dari unsur Perguruan Tinggi, Klinik Terapi dan lembaga lain yang terkait. Berdasarkan analisis dari tim penulis ketentuan dalam bab ini hanya terdiri dari satu pasal dan dua ayat, yakni Pasal 15 ayat (1) dan ayat (2), sehingga tidak memberikan rumusan yang lebih teknis komprehensif mengenai mekanisme pemanfaatan Pusat Sumber sebagai lembaga yang menyelenggarakan layanan pendukung pendidikan inklusif yang berasal dari SLB atau lembaga lainnya yang relevan terhadap pendidikan untuk anak berkebutuhan khusus. Padahal di dalam UU No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas khusus yang mengatur mengenai Pendidikan Inklusif dan Pendidikan Khusus lebih lengkap. Oleh sebab itu secara empirik keberadaan Pergub Sumut No. 29 Tahun 2016 sesungguhnya “mubazir” atau tidak efektif dalam pelaksanaannya, sehingga bisa kurang menjamin terselenggaranya pendidikan inklusif di Provinsi Sumatera Utara. Oleh karena itu ketentuan tersebut agak kurang sejalan dengan sila kelima Pancasila butir ke-3 yang menyatakan: “Peraturan Perundang-undangan menjamin hak setiap warga negara untuk memperoleh pendidikan, kesehatan, pekerjaan dan kesempatan berusaha serta penghidupan yang layak”. Berdasarkan analisis tersebut tim penulis merekomendasikan bahwa pengaturan Pasal

15 Pergub Sumut No. 29 Tahun 2016 tersebut ke depan perlu diperbaiki dengan mengacu pada UU No. 8 Tahun 2016 Tentang Penyandang Disabilitas, agar menjadi lebih efektif.

Pasal 16 Pergub Sumut No. 29 Tahun 2016 menentukan bahwa: (1) Gubernur melakukan Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pendidikan inklusif yang didelegasikan kepada Kepala Dinas Pendidikan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara. (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tatacara pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun dalam pedoman penyelenggaraan pendidikan inklusif yang ditetapkan oleh Kepala Dinas Pendidikan dan Kantor Wilayah Kementerian Agama sesuai kewenangannya. Berdasarkan analisis tim penulis ketentuan seperti ini jelas-jelas melanggar prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan, karena pertama; tatacara pembinaan dan pengawasan harus diatur oleh Gubernur sesuai dengan kewenangan berdasar jabatannya kemudian dalam pengaturan tersebut dapat didelegasikan kepada Kepala Dinas Pendidikan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara. Bukan karena alasan pendelegasian wewenang Kepala Dinas menetapkan tatacara pembinaan dan pengawasan. Kedua, Gubernur hanya bisa mendelegasikan kewenangannya kepada Kepala atau Pimpinan Organisasi Perangkat Daerah (Cq. Kepala Dinas Pendidikan), bukan kepada Instansi Vertikal (Cq Kantor Wilayah Kementerian Agama), sebab Instansi vertikal seperti Kantor Wilayah Kementerian Agama tunduk dan bertanggungjawab kepada Kementerian Agama. Walaupun menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kedudukan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat di Daerah. Ketentuan tersebut dapat berpotensi bersifat keliru dan kurang adil, sehingga kurang sesuai dengan sila keempat Pancasila butir ke-5 yang menyatakan: “Peraturan

Perundang-undangan harus menjamin terselenggaranya demokrasi politik yang berkeadaban dan berkeadilan”. Berdasarkan analisis tersebut tim penulis merekomendasikan: 1). Gubernur seharusnya mengatur tata cara pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pendidikan inklusif di wilayah Provinsi Sumatera Utara; 2). Gubernur tidak mendelegasikan kewenangan tata cara pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pendidikan inklusif di wilayah Provinsi Sumatera Utara pada Kantor Wilayah Kementerian Agama yang merupakan Instansi Vertikal, tetapi hanya kepada Pimpinan Organisasi Perangkat Daerah yakni Kepala Dinas pendidikan.

Pasal 17 ayat (1) Pergub Sumut No. 29 Tahun 2016 menentukan: (1) Evaluasi hasil penyelenggaraan pendidikan inklusif dilaksanakan oleh Dinas Pendidikan dan Kepala Kantor Kementerian Agama sesuai kewenangannya. Berdasarkan analisis tim penulis bahwa ketentuan seperti tersebut tidak memberi kesempatan kepada masyarakat dan pihak-pihak yang memiliki *concern* terhadap pendidikan inklusif untuk turut serta dalam pelaksanaan evaluasi penyelenggaraan pendidikan di Provinsi Sumatera Utara. Dengan demikian hal ini kurang sejalan dengan Sila ketiga Pancasila butir ke-5 yang menyatakan: “Peraturan Perundang-undangan mampu menumbuhkan semangat gotong royong, rasa kebanggaan berbangsa, dan bertanah air Indonesia”. Berdasarkan analisis tersebut tim penulis merekomendasikan bahwa evaluasi seharusnya juga melibatkan peran serta masyarakat. Ketentuan Pasal 17 ayat (1) seharusnya: Evaluasi hasil penyelenggaraan pendidikan inklusif dilaksanakan oleh Dinas Pendidikan dan Kepala Kantor Kementerian Agama sesuai kewenangannya, dengan memperhatikan masukan dari masyarakat dan seluruh pemangku kepentingan penyelenggaraan pendidikan inklusif.

Pasal 18 ayat (1) Pergub Sumut No. 29 Tahun 2016 menentukan bahwa penyelenggaraan pendidikan inklusif

dilaksanakan dengan melibatkan seluruh ekosistem pendidikan yang terdiri atas pemerintah, masyarakat dan pihak lainnya. Berdasarkan analisis tim penulis bahwa pelibatan masyarakat dan pihak lainnya dalam penyelenggaraan pendidikan inklusif di Provinsi Sumatera Utara hendaknya ada pembatasan bahwa kelompok masyarakat tersebut dan pihak lainnya tersebut menerima dan mendasarkan pada nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945. Hal ini mengingat dimungkinkannya unsur penyelenggara dan sistem pendidikan asing beroperasi di Indonesia setelah Indonesia masukkan sector jasa pendidikan sebagai jasa yang diperdagangkan berdasar *the General Agreement on Trade in Services*. Dengan demikian hal ini kurang sejalan dengan sila ketiga Pancasila butir ke-3 yang menyatakan: “Peraturan Perundang-undangan menjamin bahwa setiap warga negara mengutamakan kepentingan bangsa dan negara di atas kepentingan pribadi atau golongan”. Berdasarkan rekomendasi dari tim penulis ketentuan Pasal 18 ayat (1) perlu ditambah dengan satu ayat tentang persyaratan kelompok masyarakat dan pihak lain yang dilibatkan dalam penyelenggaraan pendidikan inklusif di Sumatera Utara harus berasaskan Pancasila dan UUD 1945.

D. Simpulan dan Saran

Dari paparan dan analisis hukum tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa ditinjau dari aspek perancangan peraturan perundang-undangan (*legal drafting*) serta butir-butir nilai-nilai Pancasila dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, maka dapat disimpulkan bahwa Pergub Sumut No. 29 Tahun 2016 mempunyai beberapa kelemahan.

Pertama, tidak tepat jika pendelegasian wewenang yang diberikan kepada Pemda Kabupaten Kota untuk menyelenggarakan pendidikan inklusif dituangkan dalam bentuk Peraturan Gubernur Daerah Provinsi Sumatera Utara karena sesuai ketentuan Pasal 6 ayat (3) Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia

Nomor 70 Tahun 2009 tentang Pendidikan Inklusif Bagi Peserta Didik yang Memiliki Kelainan dan Memiliki Potensi Kecerdasan dan/atau Bakat Istimewa, tugas pemerintah provinsi adalah membantu tersedianya sumber daya pendidikan inklusif. *Kedua*, PAUD menjadi sasaran pelaksanaan penyelenggaraan pendidikan inklusif melalui Pergub No 29 tahun 2016 sedangkan Permendiknas No 70 Tahun 2009 mengamanatkan penyelenggaraan pendidikan inklusi di sekolah mencerminkan semangat yang tinggi untuk memberikan perlakuan yang adil serta non diskriminasi dalam penyelenggaraan Pendidikan. Namun demikian semangat yang baik tersebut tidak ditunjukkan dengan pengaturan yang memadai sehingga seolah hanya mengesankan bahwa Pemerintah Provinsi Sumatera Utara memberi perhatian yang besar pada anak-anak berkebutuhan khusus sedini mungkin sehingga PAUD harus menerima anak-anak tersebut dengan menyediakan guru pendamping khusus dengan pembinaan dan pengawasan yang secara teknis diserahkan kepada kepala Dinas Pendidikan bersama Kanwil Kementerian Agama sebagai instansi vertikal. *Ketiga*, ada risiko ideologis (nilai-nilai Pancasila) yang potensial dilanggar dalam penyelenggaraan pendidikan PAUD ketika dimasukkan dalam penyelenggaraan pendidikan inklusif karena dalam Pergub tersebut tidak diatur siapa dan bagaimana rekrutmen guru pendamping khusus serta persyaratan masyarakat atau pihak lain yang memenuhi syarat untuk terlibat dalam pendidikan inklusif di Sumatera Utara. Selain itu juga belum diatur tentang tugas dan kewenangan yang diberikan kepada guru pendamping khusus tersebut maupun komitmennya untuk menginternalisasikan nilai-nilai Pancasila.

Sebagai upaya mengatasi kelemahan-kelemahan tersebut di atas, tim penulis merekomendasikan sebagai berikut:

- a. Perlu dirumuskan kembali Pergub Sumut No. 29 Tahun 2016 tersebut menjadi Peraturan Daerah agar sejalan dengan

- kewenangan dan tugas pembantuan yang diberikan pada pemerintah propinsi.
- b. Materi muatan dalam perda hendaknya mengacu pada UU No 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas dan formulasinya memperhatikan Teori pembentukan peraturan perundang-undangan.
 - c. Perlu dibuat persyaratan komitmen terhadap nilai-nilai Pancasila dalam rekrutmen guru pendamping khusus serta masyarakat atau pihak lain yang terlibat dalam penyelenggaraan pendidikan inklusif, khususnya pada tingkat PAUD, di Sumatera Utara.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Rahim. (2016). Pendidikan Inklusif Sebagai Strategi Dalam Mewujudkan Pendidikan Untuk Semua". *Trihayu: Jurnal Pendidikan Ke-SD-an*, Vol. 3, (Nomor 1), pp. 68 - 71.
- Airlangga Surya Nagara dkk. (2015). *Dinamika Hukum Dan HAM Di Indonesia.*, Yogyakarta: Pustaka Ilmu.
- Apdita Suci Nurani, Soesilo Zauhar, Choirul Saleh. (2015). Responsivitas Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Pendidikan Inklusif Dalam Perspektif New Public Service, *Wacana*, Vol. 18, (No. 4), pp. 213 - 220.
- Badan Pembinaan Ideologi Pancasila Republik Indonesia. (2019). *Pancasila Dialektika dan Masa Depan Bangsa*. Jakarta: BPIP RI
- Barman, Suman (2021). Human Right Issues and Role of Human Right Education", Gauhati University, *Ilkogretim Online - Elementary Education Online*, Vol 20 (Issue 5), p. 1269.
- Joanna Mah Tjun Lyn, Sau Cheong Loh, Noor Aishah Rosli. (2020). Mainstream versus Special Needs Educators: Comparisons of Knowledge Levels towards Their Roles and Responsibilities in Supporting Inclusive Education. *Jurnal Pendidikan Malaysia* 45(1) 30, pp. 30 - 40.
- Kementerian PNN/Bappenas. (2020). *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional IV 2020-2024*. Jakarta: Bappenas.
- Maman Ahdiyati. Dkk. (2017). Model Pembelajaran Pendidikan Inklusif Untuk Anak Yang Mengalami Kesulitan Belajar. *E-Jurnal Matematika*, Vol. 6 (3), pp. 176-182.
- Maria Farida Indrati. (2010). *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Olifia Rombot. (2017). Pendidikan Inklusi, 10 April 2017. Artikel online pada <https://binus.pgsd.ac.id>. Diakses 2 November 2021.
- Puslitbang Bimas Agama dan Layanan Keagamaan Litbang dan Diklat Kemenag RI (2019), Survey Indeks Kerukunan Umat Beragama Tahun 2019, <https://simlitbangdiklat.kemenag.go.id/simlitbang/spdata/upload/dokumen-Penelitian/>.
- Republic of Indonesia Joint Submission to the UN Universal Periodic Review 27th Session of the UPR Working Group, Institute for Interfaith Dialogue in Indonesia (Interfidei) and The Lutheran World Federation.
- Shinta Malida. (2020). Pendidikan Inklusif Berbasis Kearifan Lokal Dalam Menghadapi Era Society 5.0: Kajian Literatur Dan Sitematika Review Di Indonesia. *Jurnal Pendidikan Ilmu Sosial*, Volume 29, (Nomor 2), pp. 131 - 143.
- Sudjito. (2012). Strategi Pelembagaan Nilai-Nilai Pancasila dalam Menegakkan Konstutisionalitas Indonesia,

- Prosiding Kongres Pancasila IV: Yogyakarta, 31 Mei – 01 Juni 2012.*, p. 236.
- Tatang Guritno (2021), *Riset Setara Institute: Intoleransi atas Kebebasan Beragama-Berkeyakinan Paling Banyak Terjadi pada 2020*, <https://nasional.kompas.com/read/2021/04/06/>, diakses November 2021.
- Teguh Triwiyanto. (2014). *Pengantar Pendidikan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Tim Penulis FH UAJY. (2020). *Mutiara Gagasan Tentang Hukum Di Masa Pandemi Covid-19*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka.
- Titik Handayani dan Angga Sisca Rahadian. (2013). Peraturan Perundangan dan Implementasi Pendidikan Inklusif. *Jurnal Masyarakat Indonesia, Volume 38*, (No. 1), pp. 27 - 48.
- Zaini Sudarto. (2016). Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Pendidikan Inklusif. *Jurnal Pendidikan, Volume 1* (Nomor 1), pp. 89 - 97.