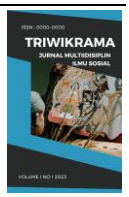
Triwikrama: Jurnal Ilmu Sosial
Volume 12 No 2 2026
E-ISSN: 2988-1986
Open Access:



EFEKTIVITAS PENERAPAN GAPURA PANCA WALUYA DALAM KEBIJAKAN PEMBANGUNAN PENDIDIKAN JAWA BARAT

Nahya Awwalina Novianti[1] Shafa Nevatya Khansa[2] Akmal Maulana[3]
Mahasiswa Prodi Hukum Ilmu Hukum FSH. UIN Syarif Hidayatullah Jakarta

ARTICLE INFO

Article history:
Received Juni 2026
Revised Juni 2026
Accepted Juni 2026
Available online Juni 2026

Email:
nhyawln19@gmail.com,
nevatya05@gmail.com,
akmalajamaulana@gmail.com

This is an open access article under the CC BY-SA license.
Copyright © 2026 by Author.

Abstrak

Gapura Panca Waluya merupakan kebijakan Pemerintah Provinsi Jawa Barat yang bertujuan membentuk karakter peserta didik melalui nilai *cageur*, *bageur*, *bener*, *pinter*, dan *singer* sebagai bagian dari pembangunan sumber daya manusia berbasis kearifan lokal. Penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi nilai-nilai Gapura Panca Waluya dalam kebijakan pembangunan pendidikan Jawa Barat, efektivitas penerapannya, serta faktor pendukung dan faktor penghambat implementasinya. Penelitian menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kebijakan. Analisis dilakukan menggunakan teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman yang meliputi *legal substance*, *legal structure*, dan *legal culture*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa nilai-nilai Gapura Panca Waluya telah diimplementasikan dalam kebijakan pembangunan pendidikan dan selaras dengan tujuan pendidikan nasional. Dari aspek *legal substance*, kebijakan telah memiliki landasan normatif, meskipun masih memerlukan penguatan regulasi. Dari aspek *legal structure*, efektivitas pelaksanaannya didukung oleh peran pemerintah daerah, Dinas Pendidikan, sekolah, dan masyarakat, namun masih menghadapi kendala pada koordinasi, sumber daya manusia, dan pemerataan sarana. Sementara itu, dari aspek *legal culture*, keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh kesesuaian dengan budaya lokal, partisipasi masyarakat, serta komitmen pemerintah, meskipun masih terdapat resistensi terhadap perubahan dan keterbatasan sumber daya. Dengan demikian, keberhasilan Gapura Panca Waluya memerlukan sinergi antara substansi hukum, struktur kelembagaan, dan budaya hukum.

Kata Kunci: *Hukum pemerintahan daerah, Gapura Panca Waluya, kebijakan publik, pembinaan sosial pelajar, desentralisasi, pendidikan karakter.*

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang Masalah

Manusia sebagai makhluk sosial tidak pernah bisa terlepas dari ikatan nilai, norma, dan tatanan yang membentuk kehidupan bersama. Sejak zaman Aristoteles, gagasan bahwa negara lahir bukan sekadar untuk memenuhi kebutuhan fisik, melainkan untuk mewujudkan kehidupan yang baik (the good life), telah menjadi landasan filosofis bagi setiap kebijakan publik yang dirumuskan oleh penguasa.[1] Dalam konteks ini, hukum bukan dipahami sebagai sekadar alat represi, melainkan sebagai instrumen peradaban yang mengarahkan manusia menuju kebajikan bersama. Negara, melalui organ-organ pemerintahannya, memiliki tanggung jawab moral untuk hadir di tengah-tengah masyarakat, terutama dalam membimbing generasi muda yang kelak akan mewarisi estafet kepemimpinan bangsa.

Secara filosofis, kebijakan publik yang baik senantiasa berakar dari nilai-nilai luhur yang hidup dalam kesadaran masyarakat. Franz Magnis-Suseno menegaskan bahwa legitimasi sebuah kebijakan tidak hanya bersandar pada legalitas formal, tetapi juga pada dimensi moral dan etis yang menjadi fondasinya.[2] Oleh karena itu, ketika

[1] Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), hlm. 15.
[2] Franz Magnis-Suseno, Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern, (Jakarta: Gramedia, 1994), hlm. 87.

pemerintah daerah merumuskan kebijakan yang bersentuhan langsung dengan pembinaan pelajar, maka dimensi filosofis ini menjadi titik tolak yang tidak dapat diabaikan. Kebijakan tersebut harus mampu menjawab pertanyaan mendasar: untuk apa dan untuk siapa kebijakan ini dibuat? Apakah ia lahir dari semangat melindungi dan memajukan, ataukah sekadar merespons tekanan administratif semata?

Secara sosiologis, fenomena kenakalan dan dekadensi moral di kalangan pelajar bukan merupakan gejala yang berdiri sendiri. Ia merupakan produk dari interaksi kompleks antara individu, keluarga, lingkungan sosial, dan sistem kelembagaan yang mengelilinginya. Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa perilaku menyimpang pada generasi muda kerap kali merupakan cerminan dari lemahnya fungsi kontrol sosial di masyarakat, baik yang bersifat internal (dari keluarga dan nilai-nilai agama) maupun eksternal (dari hukum dan lembaga negara).[3] Kondisi ini diperparah oleh arus globalisasi yang membawa serta nilai-nilai asing yang tidak selalu selaras dengan kearifan lokal dan identitas budaya bangsa.

Data empiris menunjukkan bahwa persoalan kenakalan pelajar di Indonesia masih menjadi pekerjaan rumah yang berat. Berdasarkan catatan Badan Pusat Statistik, angka keterlibatan remaja dalam tindakan kriminal dan perilaku berisiko cenderung meningkat dari tahun ke tahun, terutama di daerah-daerah perkotaan dan semi-perkotaan yang mengalami perubahan sosial yang cepat.[4] Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) juga mencatat bahwa kasus perundungan, tawuran antarpelajar, dan penyalahgunaan narkotika di kalangan remaja masih terus terjadi meskipun berbagai program pencegahan telah diupayakan.[5] Fakta-fakta ini memperlihatkan bahwa pendekatan yang selama ini digunakan belum cukup efektif, dan dibutuhkan terobosan kebijakan yang lebih komprehensif dan terintegrasi.

Pembangunan pendidikan tidak hanya bertujuan meningkatkan kualitas akademik peserta didik, tetapi juga membentuk karakter sebagai fondasi pembangunan sumber daya manusia. Dalam konteks tersebut, pemerintah daerah memiliki peran strategis untuk merumuskan kebijakan yang mampu mengintegrasikan nilai-nilai karakter ke dalam penyelenggaraan pendidikan sesuai dengan kebutuhan dan kearifan lokal daerah. Salah satu bentuk kebijakan tersebut adalah Gapura Panca Waluya yang dikembangkan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat sebagai upaya membentuk peserta didik yang *cageur*, *bageur*, *bener*, *pinter*, dan *singer*. Keberhasilan implementasi kebijakan tersebut tidak hanya ditentukan oleh keberadaan regulasi, tetapi juga dipengaruhi oleh substansi hukum yang jelas, struktur kelembagaan yang menjalankan kebijakan secara efektif, serta budaya hukum masyarakat yang mendukung. Oleh karena itu, penelitian ini menggunakan teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman untuk menganalisis implementasi, efektivitas, serta faktor-faktor yang memengaruhi penerapan Gapura Panca Waluya dalam kebijakan pembangunan pendidikan di Jawa Barat.

Dari perspektif yuridis, kewenangan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pembinaan masyarakat, termasuk pelajar, memiliki pijakan hukum yang kokoh. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan landasan yang jelas bahwa daerah memiliki kewenangan untuk mengurus dan mengatur sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asas

[3] Soerjono Soekanto, Sosiologi Suatu Pengantar, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), hlm. 213.
[4] Badan Pusat Statistik, Statistik Pemuda Indonesia 2022, (Jakarta: BPS, 2022), hlm. 45.
[5] Komisi Perlindungan Anak Indonesia, Laporan Tahunan KPAI 2022: Situasi Perlindungan Anak di Indonesia, (Jakarta: KPAI, 2022), hlm. 31.

otonomi dan tugas pembantuan.[6] Ini berarti bahwa pemerintah daerah bukan sekadar pelaksana kebijakan dari pusat, melainkan juga aktor yang mampu berinovasi dalam merespons kebutuhan dan tantangan lokal secara mandiri.

Lebih jauh, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional secara tegas mengamanatkan bahwa pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa.[7] Amanat ini sejatinya tidak hanya tertuju pada lembaga pendidikan formal, tetapi juga menuntut keterlibatan aktif dari seluruh elemen pemerintahan, termasuk pemerintah daerah, dalam menciptakan ekosistem yang kondusif bagi tumbuh kembangnya karakter pelajar. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan turut memperkuat posisi ini dengan menegaskan bahwa pembinaan karakter dan kepribadian peserta didik merupakan tanggung jawab bersama antara keluarga, masyarakat, dan pemerintah.[8]

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak juga memberikan mandat yang relevan, yakni bahwa setiap anak berhak mendapatkan perlindungan dari ancaman kekerasan, diskriminasi, dan eksploitasi, sekaligus berhak mendapatkan pembinaan yang mengarahkan mereka pada pengembangan potensi diri secara optimal.[9] Dalam kerangka ini, kebijakan pembinaan pelajar oleh pemerintah daerah dapat dipahami sebagai bentuk konkret dari pemenuhan kewajiban negara terhadap warga negaranya yang masih berada dalam fase pertumbuhan. Philipus M. Hadjon menegaskan bahwa perlindungan hukum bagi rakyat tidak hanya bersifat represif, yakni menyelesaikan masalah yang sudah terjadi, tetapi juga harus bersifat preventif, yakni mencegah terjadinya pelanggaran hak dan kemerosotan moral.[10]

Dalam konteks tersebut, lahirnya kebijakan Gapura Panca Waluya di tingkat pemerintahan daerah merupakan respons konkret terhadap tantangan pembinaan sosial pelajar yang semakin kompleks. Sebagai sebuah kebijakan daerah, Gapura Panca Waluya mencerminkan upaya pemerintah untuk mengintegrasikan pendekatan kultural, edukatif, dan religius dalam satu kerangka kebijakan yang utuh. Ni'matul Huda menjelaskan bahwa hukum pemerintahan daerah pada hakikatnya merupakan instrumen untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat di tingkat lokal, sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan spesifik masing-masing daerah.[11] Kebijakan Gapura Panca Waluya dengan demikian dapat ditempatkan sebagai manifestasi dari semangat otonomi daerah yang tidak hanya berdimensi administratif, tetapi juga berdimensi sosial dan moral.

Nama "Panca Waluya" sendiri sarat dengan muatan filosofis yang berpijak pada kearifan lokal. Panca berarti lima, sementara Waluya bermakna keselamatan, kesehatan, atau kebajikan. Program ini, secara konseptual, bertujuan untuk membangun lima pilar kebajikan dalam diri pelajar, yakni akhlak mulia, kedisiplinan, prestasi akademik, kepedulian sosial, dan cinta tanah air. Penamaan yang berpijak pada nilai

[6] Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Pasal 1 angka 6.
[7] Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Pasal 3.
[8] Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 23, Pasal 27.
[9] Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 297, Pasal 9.
[10] Philipus M. Hadjon, Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm. 22.
[11] Ni'matul Huda, Hukum Pemerintahan Daerah, (Bandung: Nusa Media, 2009), hlm. 56.

lokal ini sendiri sudah merupakan pernyataan filosofis bahwa kebijakan ini tidak lahir dari ruang hampa, melainkan dari kesadaran kolektif suatu komunitas yang ingin menjaga dan mewariskan nilai-nilainya kepada generasi berikutnya.

Meskipun demikian, keberadaan sebuah kebijakan daerah tidak dengan sendirinya menjamin bahwa kebijakan tersebut telah memenuhi standar hukum yang berlaku dan mampu menjawab persoalan yang ada secara efektif. Hans Kelsen mengingatkan bahwa sebuah norma hanya sah apabila ia diturunkan dari norma yang lebih tinggi dan memenuhi prosedur pembentukan yang telah ditetapkan.[12] Dalam konteks ini, analisis yuridis terhadap kebijakan Gapura Panca Waluya menjadi sangat penting untuk memastikan bahwa kebijakan tersebut tidak hanya baik secara moral dan sosial, tetapi juga sah secara hukum dan dapat dipertanggungjawabkan secara konstitusional.

Moh. Mahfud MD menegaskan bahwa kebijakan publik yang baik harus senantiasa berpijak pada konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sekaligus harus mampu menjawab kebutuhan nyata masyarakat.[13] Dua dimensi ini legalitas dan efektivitas merupakan ujian utama bagi setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah. Ridwan HR menambahkan bahwa dalam konteks hukum administrasi negara, tindakan pemerintah harus memenuhi asas legalitas, artinya setiap tindakan pemerintahan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang memberikan kewenangan untuk itu.[14] Tanpa terpenuhinya asas ini, kebijakan sebagus apa pun berpotensi cacat hukum dan dapat digugat oleh pihak-pihak yang merasa dirugikan.

HAW. Widjaja menekankan bahwa pelaksanaan otonomi daerah harus diiringi dengan kapasitas kelembagaan yang memadai dan komitmen pemerintah daerah untuk menempatkan kepentingan rakyat di atas segalanya.[15] Sri Soemantri pun menambahkan bahwa hakikat otonomi daerah adalah untuk memberdayakan masyarakat setempat, bukan sekadar menjalankan rutinitas administrasi pemerintahan.[16] Dalam kerangka inilah, kebijakan Gapura Panca Waluya perlu ditelaah secara mendalam tidak hanya dari sisi formalitas hukumnya, tetapi juga dari sisi dampak nyata yang ia berikan kepada para pelajar sebagai subjek kebijakan.

Bertolak dari berbagai pertimbangan filosofis, sosiologis, dan yuridis di atas, penelitian ini hadir untuk menganalisis secara komprehensif bagaimana kebijakan Gapura Panca Waluya dipandang dari sudut hukum pemerintahan daerah, sejauh mana kebijakan ini memiliki dasar legalitas yang kuat, serta bagaimana implementasinya berkontribusi pada upaya pembinaan sosial pelajar. Penelitian ini diharapkan tidak hanya memberikan sumbangsih akademis terhadap literatur hukum pemerintahan daerah, tetapi juga menjadi masukan konstruktif bagi para pemangku kebijakan dalam menyempurnakan kebijakan-kebijakan pembinaan generasi muda di masa yang akan datang

B. Rumusan Permasalahan

1. Bagaimana implementasi nilai-nilai Gapura Panca Waluya dalam kebijakan pembangunan pendidikan Jawa Barat ditinjau dari aspek Legal Substance Lawrence M. Friedman?

[12] Hans Kelsen, Pure Theory of Law, diterjemahkan oleh Max Knight, (Berkeley: University of California Press, 1967), hlm. 221.
[13] Moh. Mahfud MD, Politik Hukum di Indonesia, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 19.
[14] Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 74.
[15] HAW. Widjaja, Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia, (Jakarta: Rajawali Pers, 2007), hlm. 42.
[16] Sri Soemantri, Otonomi Daerah, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2014), hlm. 30.

2. Bagaimana efektivitas penerapan Gapura Panca Waluya dalam mewujudkan tujuan pembangunan pendidikan Jawa Barat ditinjau dari aspek Legal Structure Lawrence M. Friedman?
3. Bagaimana faktor pendukung dan faktor penghambat penerapan Gapura Panca Waluya dalam kebijakan pembangunan pendidikan Jawa Barat ditinjau dari aspek Legal Culture Lawrence M. Friedman

C. Tujuan Penelitian

1. Menganalisis implementasi nilai-nilai Gapura Panca Waluya dalam kebijakan pembangunan pendidikan Jawa Barat berdasarkan aspek Legal Substance Lawrence M. Friedman.
2. Menganalisis efektivitas penerapan Gapura Panca Waluya dalam mewujudkan tujuan pembangunan pendidikan Jawa Barat berdasarkan aspek Legal Structure Lawrence M. Friedman.
3. Menganalisis faktor pendukung dan faktor penghambat penerapan Gapura Panca Waluya dalam kebijakan pembangunan pendidikan Jawa Barat berdasarkan aspek Legal Culture Lawrence M. Friedman.

D. Metodologi Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (statute approach), pendekatan konseptual (conceptual approach), dan pendekatan kebijakan (policy approach). Pendekatan tersebut digunakan untuk mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan, kebijakan Pemerintah Provinsi Jawa Barat, serta konsep Gapura Panca Waluya dalam pembangunan pendidikan. Bahan hukum yang digunakan meliputi bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan kebijakan terkait, bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, dan hasil penelitian, serta bahan hukum tersier sebagai penunjang.

Analisis data dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan teori sistem hukum Lawrence M. Friedman yang meliputi aspek legal substance, legal structure, dan legal culture. Analisis ini bertujuan untuk menilai implementasi nilai-nilai Gapura Panca Waluya dalam kebijakan pembangunan pendidikan Jawa Barat, efektivitas penerapannya melalui peran lembaga yang berwenang, serta faktor-faktor pendukung dan penghambat yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan tersebut.

II. Pembahasan I : Implementasi Nilai-Nilai Gapura Panca Waluya dalam Kebijakan Pembangunan Pendidikan Jawa Barat

Pembangunan pendidikan pada hakikatnya tidak hanya diarahkan untuk meningkatkan kemampuan akademik peserta didik, tetapi juga membentuk karakter sebagai bekal dalam kehidupan bermasyarakat. Pergeseran paradigma pendidikan menunjukkan bahwa keberhasilan pendidikan tidak lagi hanya diukur melalui capaian nilai atau prestasi akademik, melainkan juga dari kemampuan peserta didik dalam menginternalisasi nilai moral, etika, integritas, dan kecakapan hidup. Atas dasar itu, berbagai pemerintah daerah mulai mengembangkan kebijakan pendidikan yang mengakomodasi nilai-nilai lokal sebagai identitas sekaligus pedoman pembentukan karakter. Salah satu bentuk kebijakan tersebut adalah Gapura Panca Waluya yang dikembangkan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat sebagai arah pembangunan sumber daya manusia melalui sektor pendidikan. Terdapat lima pilar utama dalam konsep ini, yaitu *Cageur, Bageur, Bener, Pinter*, dan *Singer*. *Cageur* berarti sehat jasmani dan rohani, karena proses

belajar yang optimal dimulai dari tubuh dan jiwa yang sehat. *Bageur* menekankan pentingnya akhlak mulia, seperti kejujuran, kesopanan, dan sikap saling menghargai nilai dasar dalam membangun karakter anak. [17]

Keberadaan Gapura Panca Waluya menunjukkan bahwa pembangunan pendidikan di Jawa Barat tidak hanya berorientasi pada peningkatan mutu pembelajaran, tetapi juga berupaya mengintegrasikan nilai-nilai budaya Sunda ke dalam sistem pendidikan formal. Integrasi tersebut merupakan bentuk inovasi kebijakan daerah yang berusaha menjawab berbagai persoalan pendidikan, seperti menurunnya karakter peserta didik, meningkatnya kasus perundungan di sekolah, rendahnya kedisiplinan, hingga semakin kuatnya pengaruh globalisasi terhadap perilaku generasi muda. Menurut hasil penelitian Leli Nurleli dkk., implementasi kebijakan Sembilan Langkah Pembangunan Pendidikan Menuju Gapura Panca Waluya merupakan strategi Pemerintah Provinsi Jawa Barat dalam membangun ekosistem pendidikan yang tidak hanya menghasilkan peserta didik berprestasi, tetapi juga memiliki kesehatan fisik dan mental, akhlak yang baik, integritas, kecerdasan, serta kemampuan beradaptasi terhadap perubahan sosial.[18] Oleh karena itu, kebijakan ini tidak dapat dipandang hanya sebagai program pendidikan karakter, melainkan sebagai bagian dari kebijakan pembangunan daerah yang menempatkan pendidikan sebagai instrumen utama pembangunan manusia.

Apabila dikaji menggunakan teori sistem hukum Lawrence M. Friedman, implementasi Gapura Panca Waluya berkaitan erat dengan aspek legal substance. Friedman menjelaskan bahwa *legal substance* merupakan keseluruhan norma, asas, kebijakan, maupun aturan yang menjadi dasar bekerjanya suatu sistem hukum. Dengan kata lain, suatu kebijakan akan sulit dilaksanakan apabila substansi hukumnya tidak dirumuskan secara jelas, tidak memiliki tujuan yang pasti, ataupun tidak memberikan pedoman yang memadai bagi pelaksana kebijakan. Dalam konteks pembangunan pendidikan di Jawa Barat, substansi hukum tersebut tidak hanya tercermin dalam peraturan perundang-undangan nasional, tetapi juga dalam dokumen perencanaan pembangunan daerah, surat edaran gubernur, serta kebijakan teknis Dinas Pendidikan yang mengatur implementasi nilai-nilai Gapura Panca Waluya di lingkungan sekolah.

Berdasarkan perspektif tersebut, implementasi Gapura Panca Waluya dapat dikatakan telah memiliki landasan normatif yang cukup kuat karena secara substansial selaras dengan tujuan pendidikan nasional sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.[19] Tujuan pendidikan nasional menekankan pembentukan manusia Indonesia yang beriman, bertakwa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, kreatif, mandiri, demokratis, dan bertanggung jawab. Nilai Cageur mencerminkan upaya mewujudkan peserta didik yang sehat jasmani dan rohani, sedangkan Bageur serta Bener berorientasi pada pembentukan moral, etika, dan integritas. Sementara itu, nilai Pinter menekankan peningkatan kompetensi akademik, sedangkan Singer diarahkan pada kemampuan adaptasi, kreativitas, dan keterampilan menghadapi tantangan abad ke-21. Kesesuaian tersebut menunjukkan bahwa secara substansi, kebijakan Gapura Panca Waluya tidak berdiri sendiri,

[17] Admin PKBM Insan Desa, "Gapura Panca Waluya, Gagasan Pendidikan Berkarakter Ala Jawa Barat," *PKBM Insan Desa*, 10 Mei 2025, tersedia pada: https://www.pkbminsandesa.com/gapura-panca-waluya-gagasan-pendidikan-berkarakter-ala-jawa-barat/, diakses pada 27 Juni 2026.

[18] Leli Nurleli, Tinah Febrianti, Muhammad Andriana Gaffar, dkk., "Analysis and Implementation of the Policy on the Nine Steps of West Java Education Development Toward the Realization of the *Gapura Panca Waluya*," *Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan (JIIP)*, Vol. 9, No. 3, 2026, hlm. 3045–3047, DOI: https://doi.org/10.54371/jiip.v9i3.10938

[19] Indonesia, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301), Pasal 3.

melainkan memperkuat arah kebijakan pendidikan nasional melalui pendekatan berbasis kearifan lokal.

II. Pembahasan II : Efektivitas Penerapan Gapura Panca Waluya dalam Mewujudkan Tujuan Pembangunan Pendidikan Jawa Barat

Menurut Lawrence M. Friedman, sistem hukum terdiri atas tiga unsur utama, yaitu *legal substance*, *legal structure*, dan *legal culture*. Unsur *legal structure* mengacu pada kelembagaan beserta aparat yang bertugas menjalankan, mengawasi, dan menegakkan aturan hukum sehingga kebijakan yang telah dirumuskan dapat dilaksanakan secara efektif. Dalam konteks kebijakan publik, keberadaan struktur hukum menjadi faktor penting karena kualitas pelaksanaan suatu kebijakan sangat dipengaruhi oleh kapasitas institusi dan aparatur yang bertanggung jawab terhadap implementasinya.[20]

Apabila dikaitkan dengan pembangunan pendidikan di Jawa Barat, konsep *legal structure* dapat dianalisis melalui penyelenggaraan kebijakan Gapura Panca Waluya. Program ini merupakan paradigma pembangunan pendidikan yang dikembangkan Pemerintah Provinsi Jawa Barat dengan tujuan membentuk peserta didik yang memiliki karakter cageur (sehat), bageur (berakhlak baik), bener (jujur), pinter (cerdas), dan singer (terampil atau adaptif). Nilai-nilai tersebut tidak hanya diarahkan untuk meningkatkan kompetensi akademik peserta didik, tetapi juga membangun karakter yang sesuai dengan nilai budaya Sunda dan kebutuhan masyarakat modern.[21]

Dalam perspektif *legal structure*, Pemerintah Provinsi Jawa Barat menempati posisi sebagai institusi utama yang merumuskan arah kebijakan pendidikan melalui berbagai regulasi dan pedoman pelaksanaan. Pemerintah daerah kemudian mendelegasikan pelaksanaan kebijakan kepada Dinas Pendidikan Provinsi, Cabang Dinas Pendidikan, kepala sekolah, guru, tenaga kependidikan, serta pengawas sekolah. Seluruh unsur tersebut memiliki kewenangan yang saling berkaitan dalam memastikan bahwa tujuan pembangunan pendidikan dapat diwujudkan secara efektif di setiap satuan pendidikan.[22]

Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Barat memiliki peran strategis dalam menerjemahkan kebijakan Gapura Panca Waluya ke dalam berbagai program pendidikan. Peran tersebut diwujudkan melalui penyusunan pedoman pelaksanaan, pembinaan terhadap satuan pendidikan, peningkatan kompetensi guru, hingga pelaksanaan monitoring dan evaluasi terhadap implementasi kebijakan di sekolah. Dengan demikian, efektivitas kebijakan tidak hanya bergantung pada keberadaan aturan, tetapi juga pada kemampuan organisasi dalam mengelola sumber daya dan mengoordinasikan seluruh pelaksana kebijakan.

Pada tingkat satuan pendidikan, kepala sekolah merupakan aktor utama dalam struktur hukum karena memiliki kewenangan untuk menerjemahkan kebijakan pemerintah ke dalam program sekolah. Kepala sekolah bertanggung jawab menyusun perencanaan, membangun budaya sekolah, melakukan supervisi terhadap guru, serta memastikan bahwa seluruh kegiatan pendidikan selaras dengan nilai-nilai Gapura Panca Waluya. Kepemimpinan kepala sekolah yang efektif akan menentukan keberhasilan implementasi pendidikan karakter di lingkungan sekolah.[23]

---

[20] Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective* (New York: Russell Sage Foundation, 1975), hlm. 14–16.

[21] Fitri Silvia Sofyan, Dadang Sundawa, dan Urwatul Wutsqah, "Pendidikan Karakter Pancawaluya: Integrasi Nilai-Nilai Budaya Sunda dalam Penguatan Generasi Unggul di Jawa Barat," *Jurnal Pancasila dan Kewarganegaraan*, Vol. 11, No. 1, 2026.

[22] Lawrence M. Friedman, *American Law: An Introduction*, 2nd ed. (New York: W.W. Norton & Company, 2005), hlm. 6–9.

[23] Mulyasa, *Menjadi Kepala Sekolah Profesional* (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2018), hlm. 98–104.

Selain kepala sekolah, guru merupakan unsur struktur hukum yang secara langsung berinteraksi dengan peserta didik. Guru tidak hanya berfungsi sebagai penyampai materi pembelajaran, tetapi juga sebagai teladan dalam pembentukan karakter peserta didik. Oleh karena itu, implementasi nilai cageur, bageur, bener, pinter, dan singer harus tercermin dalam proses pembelajaran, kegiatan kokurikuler, maupun aktivitas pembiasaan yang dilakukan setiap hari di sekolah. Peran guru menjadi sangat penting karena keberhasilan pendidikan karakter sangat dipengaruhi oleh kualitas interaksi antara guru dan peserta didik.

Efektivitas penerapan Gapura Panca Waluya juga dipengaruhi oleh koordinasi antarlembaga yang terlibat dalam penyelenggaraan pendidikan. Hubungan yang baik antara pemerintah daerah, sekolah, keluarga, dan masyarakat akan menciptakan ekosistem pendidikan yang mendukung internalisasi nilai-nilai karakter. Sebaliknya, lemahnya koordinasi akan menyebabkan implementasi kebijakan berjalan secara parsial sehingga tujuan pembangunan pendidikan sulit dicapai secara optimal.[24]

Meskipun struktur pelaksana kebijakan telah terbentuk dengan cukup baik, implementasi Gapura Panca Waluya masih menghadapi berbagai kendala. Salah satunya adalah adanya perbedaan kapasitas sumber daya manusia pada setiap sekolah, baik dari segi kompetensi guru maupun kemampuan kepala sekolah dalam mengelola pendidikan karakter. Selain itu, belum meratanya sarana dan prasarana pendidikan menyebabkan kualitas implementasi kebijakan berbeda antara satu sekolah dengan sekolah lainnya. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa efektivitas struktur hukum belum sepenuhnya merata di seluruh wilayah Jawa Barat.[25]

Kendala lainnya terletak pada mekanisme pengawasan dan evaluasi kebijakan. Dalam praktiknya, evaluasi implementasi Gapura Panca Waluya masih lebih banyak menitikberatkan pada pemenuhan aspek administratif dibandingkan pengukuran keberhasilan pembentukan karakter peserta didik. Akibatnya, terdapat sekolah yang telah memenuhi indikator administratif, tetapi belum mampu menginternalisasikan nilai-nilai Gapura Panca Waluya secara optimal dalam kehidupan sehari-hari peserta didik. Oleh karena itu, sistem evaluasi perlu diarahkan pada pengukuran perubahan perilaku, budaya sekolah, dan keterlibatan seluruh warga sekolah.[26]

Berdasarkan analisis menggunakan aspek *legal structure* Lawrence M. Friedman, dapat disimpulkan bahwa penerapan Gapura Panca Waluya di Jawa Barat telah didukung oleh struktur kelembagaan yang relatif lengkap, mulai dari Pemerintah Provinsi Jawa Barat, Dinas Pendidikan, Cabang Dinas Pendidikan, kepala sekolah, guru, hingga masyarakat sebagai mitra pendidikan. Namun, efektivitas kebijakan tersebut belum sepenuhnya optimal karena masih dipengaruhi oleh kualitas sumber daya manusia, koordinasi antarlembaga, sistem pengawasan, serta pemerataan fasilitas pendidikan. Dengan demikian, penguatan kapasitas aparatur, peningkatan koordinasi kelembagaan, dan pengembangan sistem evaluasi yang berorientasi pada pembentukan karakter menjadi faktor penting untuk mewujudkan tujuan pembangunan pendidikan Jawa Barat sesuai dengan nilai-nilai Gapura Panca Waluya.

[24] Auliya Nirmala Agustina dkk., "Modal Budaya dan Relevansi Nilai-Nilai Gapura Panca Waluya dalam Program Pembinaan Komunitas Rumah Pelangi," *Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan*, Vol. 8, No. 8, 2025.

[25] Lukman Hakim, Muradi, dan Neneng Yani Yuningsih, "Street-Level Actor Dynamics in the Implementation of Character Education Policy: The Gapura Panca Waluya Program," *Sosioedukasi*, Vol. 15, No. 1, 2026.

[26] Leli Nurleli dkk., "Analysis and Implementation of the Policy on the Nine Steps of West Java Education Development Toward the Realization of the Gapura Panca Waluya," *Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan*, Vol. 9, No. 3, 2026.

Triwikrama: Jurnal Ilmu Sosial
Volume 12 No 2 2026
E-ISSN: 2988-1986
Open Access:

III. Pembahasan III : Faktor Pendukung Dan Faktor Penghambat Penerapan Gapura Panca Waluya

Gapura Panca Waluya merupakan konsep pendidikan karakter berbasis kearifan lokal Sunda yang diluncurkan Pemerintah Provinsi Jawa Barat di bawah Gubernur Dedi Mulyadi melalui Surat Edaran Nomor 43/PK.03.04/KESRA tertanggal 6 Mei 2025.[1] Kebijakan ini menargetkan terbentuknya peserta didik yang *cageur, bageur, bener, pinter,* dan *singer* (sehat, baik, benar, pintar, dan sigap) pada seluruh jenjang pendidikan, dari PAUD hingga SMA/SMK serta pondok pesantren di bawah koordinasi Kementerian Agama.

Sebagai produk hukum yang berbentuk surat edaran (bukan peraturan daerah), efektivitas penerapan Gapura Panca Waluya tidak hanya ditentukan oleh kekuatan mengikatnya secara formal, tetapi sangat bergantung pada bagaimana norma tersebut diterima, dimaknai, dan dijalankan oleh masyarakat hukum yang dituju. Dalam kerangka Lawrence M. Friedman, keberhasilan sistem hukum ditentukan oleh tiga komponen, yaitu struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*), yaitu nilai, sikap, dan kebiasaan masyarakat terhadap hukum yang menentukan apakah suatu aturan akan dipatuhi, diabaikan, atau dimanfaatkan.[27] Tulisan ini menganalisis faktor pendukung dan penghambat penerapan Gapura Panca Waluya dari sudut pandang budaya hukum tersebut.

A. Faktor Pendukung (dari Aspek Legal Culture)

1. Kesesuaian dengan Nilai Budaya Lokal

Gapura Panca Waluya digali dari falsafah Sunda yang sudah dikenal masyarakat Jawa Barat secara turun-temurun. Kedekatan emosional dan kultural ini mendorong penerimaan norma secara sukarela (*internalized compliance*), karena budaya hukum yang selaras dengan nilai masyarakat cenderung lebih mudah dipatuhi dibanding hukum yang dirasakan asing.

2. Dukungan Sinergis Lintas Institusi

Implementasi kebijakan ini didukung perjanjian kerja sama dengan TNI Angkatan Darat serta keterlibatan Kementerian Agama dan pemerintah kabupaten/kota. Pelibatan banyak aktor memperkuat tekanan sosial untuk patuh dan memperluas basis sosialisasi nilai, yang dalam konsep Friedman memperkuat sikap mendukung (*supportive attitude*) terhadap hukum.

3. Komitmen Berkelanjutan Pemerintah Daerah

Dinas Pendidikan Jawa Barat menegaskan keberlanjutan program ini pada tahun ajaran 2026/2027 meskipun anggaran terbatas.[28] Konsistensi kebijakan dari waktu ke waktu membangun ekspektasi dan kepercayaan masyarakat bahwa norma tersebut bersifat permanen, bukan sekadar gimik politik sesaat, sehingga memperkuat legitimasi sosialnya.

[27] Lawrence M. Friedman, The Legal System: A Social Science Perspective (New York: Russell Sage Foundation, 1975), hlm. 15–16.

[28] Kepala Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Barat, Purwanto, sebagaimana dikutip dalam "Program Pendidikan Gapura Panca Waluya Dipastikan Berlanjut di Tahun Ajaran 2026/2027", Koran Gala, 19 Februari 2026.

B. Faktor Penghambat (dari Aspek Legal Culture)

1. **Resistensi terhadap Perubahan Kebiasaan Lama**

   Ketentuan seperti larangan wisuda seremonial dan studi tur berbiaya tinggi berhadapan langsung dengan kebiasaan sekolah dan orang tua yang telah mengakar lama.[29] Kebiasaan yang sudah lama berlaku sulit diubah hanya melalui surat edaran, karena budaya hukum masyarakat cenderung bertahan pada pola lama (*path dependency*) sampai ada kesadaran kolektif baru yang terbentuk.

2. **Persepsi Punitif pada Sebagian Implementasi**

   Pengiriman siswa berperilaku menyimpang ke barak militer menimbulkan pro dan kontra di masyarakat, karena sebagian pihak memaknainya sebagai pendekatan hukuman, bukan pembinaan. Perbedaan persepsi ini menunjukkan budaya hukum yang belum seragam, sehingga dukungan terhadap kebijakan bersifat terbelah dan rawan resistensi.

3. **Lemahnya Daya Ikat Surat Edaran**

   Sebagai instrumen kebijakan yang bersifat himbauan, surat edaran tidak memilik sanksi hukum yang tegas. Tanpa budaya hukum yang sudah matang, ketiadaan sanksi formal dapat menurunkan tingkat kepatuhan satuan pendidikan di lapangan, terutama pada daerah yang pengawasannya lemah.

4. **Keterbatasan Anggaran dan Kesiapan Daerah**

   Keterbatasan anggaran yang diakui sendiri oleh Dinas Pendidikan menghambat pemerataan sosialisasi dan pelatihan guru di seluruh kabupaten/kota, sehingga internalisasi nilai Panca Waluya berisiko tidak merata, dan budaya hukum yang terbentuk pun berpotensi berbeda antardaerah.

Dari sudut pandang *legal culture* Friedman, keberhasilan Gapura Panca Waluya lebih ditentukan oleh sejauh mana nilai-nilai yang dikandungnya berhasil diinternalisasi oleh masyarakat hukum, bukan semata oleh kekuatan formal surat edaran. Kesesuaian dengan nilai lokal dan sinergi lintas institusi menjadi modal sosial yang kuat, sementara resistensi terhadap kebiasaan lama, perbedaan persepsi, dan keterbatasan sumber daya menjadi tantangan utama yang harus diatasi agar kebijakan ini benar-benar membudaya, bukan sekadar berlaku di atas kertas.

VI. Penutup

A. Kesimpulan

Implementasi nilai-nilai Gapura Panca Waluya dalam kebijakan pembangunan pendidikan Jawa Barat telah diintegrasikan melalui berbagai kebijakan, khususnya Surat Edaran Gubernur tentang Sembilan Langkah Pembangunan Pendidikan. Ditinjau dari aspek legal substance Lawrence M. Friedman, substansi kebijakan telah selaras dengan tujuan pendidikan nasional, meskipun masih memerlukan regulasi yang lebih kuat agar implementasinya lebih seragam dan memiliki kepastian hukum.

Efektivitas penerapan Gapura Panca Waluya telah didukung oleh peran Pemerintah Provinsi, Dinas Pendidikan, sekolah, guru, dan masyarakat. Namun, berdasarkan aspek legal structure, efektivitasnya belum optimal karena masih terdapat

[29] Lihat ketentuan larangan studi tur dan wisuda seremonial pada Surat Edaran Gubernur Jawa Barat Nomor 43/PK.03.04/KESRA, op. cit.

kendala pada kualitas sumber daya manusia, pemerataan sarana prasarana, koordinasi, dan sistem evaluasi pelaksanaan kebijakan.

Faktor pendukung dan penghambat penerapan Gapura Panca Waluya dipengaruhi oleh aspek legal culture. Faktor pendukung meliputi kesesuaian dengan budaya lokal, sinergi antarlembaga, dan komitmen pemerintah, sedangkan faktor penghambat meliputi resistensi terhadap perubahan, lemahnya daya ikat surat edaran, perbedaan persepsi masyarakat, serta keterbatasan anggaran.

B. Saran

Berdasarkan hasil penelitian, Pemerintah Provinsi Jawa Barat diharapkan dapat memperkuat dasar hukum implementasi Gapura Panca Waluya melalui regulasi yang lebih komprehensif agar memiliki kepastian hukum dan menjadi pedoman yang seragam bagi seluruh satuan pendidikan. Selain itu, Dinas Pendidikan bersama sekolah perlu memperkuat pembinaan, pengawasan, serta evaluasi yang berorientasi pada pembentukan karakter peserta didik sehingga nilai-nilai *cageur, bageur, bener, pinter,* dan *singer* tidak hanya menjadi kebijakan administratif, tetapi benar-benar terinternalisasi dalam budaya sekolah. Di sisi lain, konsep Gapura Panca Waluya juga dapat menjadi model pembangunan pendidikan berbasis kearifan lokal yang dapat diadaptasi oleh daerah lain di Indonesia dengan menyesuaikan nilai-nilai budaya dan karakteristik masyarakat setempat. Dengan demikian, pembangunan pendidikan tidak hanya berorientasi pada peningkatan kualitas akademik, tetapi juga mampu memperkuat identitas budaya daerah sebagai bagian dari pembentukan karakter generasi muda di tingkat nasional.

DAFTAR PUSTAKA

Admin PKBM Insan Desa. "Gapura Panca Waluya, Gagasan Pendidikan Berkarakter Ala Jawa Barat." *PKBM Insan Desa*, 10 Mei 2025. https://www.pkbminsandesa.com/gapura-panca-waluya-gagasan-pendidikan-berkarakter-ala-jawa-barat/. Diakses 27 Juni 2026.

Agustina, Auliya Nirmala, dkk. "Modal Budaya dan Relevansi Nilai-Nilai Gapura Panca Waluya dalam Program Pembinaan Komunitas Rumah Pelangi." *Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan*, Vol. 8, No. 8, 2025.

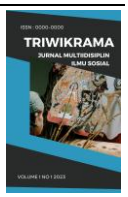
Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2013.

Badan Pusat Statistik. *Statistik Pemuda Indonesia 2022*. Jakarta: BPS, 2022.

Friedman, Lawrence M. *American Law: An Introduction*. 2nd ed. New York: W.W. Norton & Company, 2005.

Friedman, Lawrence M. *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York: Russell Sage Foundation, 1975.

Hadjon, Philipus M. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu, 1987.



Hakim, Lukman, Muradi, dan Neneng Yani Yuningsih. "Street-Level Actor Dynamics in the Implementation of Character Education Policy: The Gapura Panca Waluya Program." *Sosioedukasi*, Vol. 15, No. 1, 2026.

Huda, Ni'matul. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Nusa Media, 2009.

Indonesia. *Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 23.

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301.

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244.

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 297.

Kelsen, Hans. *Pure Theory of Law*. Translated by Max Knight. Berkeley: University of California Press, 1967.

Komisi Perlindungan Anak Indonesia. *Laporan Tahunan KPAI 2022: Situasi Perlindungan Anak di Indonesia*. Jakarta: KPAI, 2022.

Koran Gala. "Program Pendidikan Gapura Panca Waluya Dipastikan Berlanjut di Tahun Ajaran 2026/2027." 19 Februari 2026.

Mahfud MD, Moh. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2009.

Magnis-Suseno, Franz. *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta: Gramedia, 1994.

Mulyasa. *Menjadi Kepala Sekolah Profesional*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2018.

Nurleli, Leli, Tinah Febrianti, Muhammad Andriana Gaffar, dkk. "Analysis and Implementation of the Policy on the Nine Steps of West Java Education Development Toward the Realization of the Gapura Panca Waluya." *Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan (JIIP)*, Vol. 9, No. 3, 2026. https://doi.org/10.54371/jiip.v9i3.10938.

Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.

Soekanto, Soerjono. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: Rajawali Pers, 2012.

Soemantri, Sri. *Otonomi Daerah*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2014.

Sofyan, Fitri Silvia, Dadang Sundawa, dan Urwatul Wutsqah. "Pendidikan Karakter Pancawaluya: Integrasi Nilai-Nilai Budaya Sunda dalam Penguatan Generasi Unggul di Jawa Barat." *Jurnal Pancasila dan Kewarganegaraan*, Vol. 11, No. 1, 2026.

Widjaja, HAW. *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2007.