

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **I.1. Latar Belakang**

Pendidikan merupakan sarana yang sangat efektif guna membangun bangsa dan Negara yang berperadaban dinamis. Oleh karenanya, sebagai pelaksana cita-cita untuk mencapai gagasan yang mulia tersebut tugas dan kewajiban Negara sebagai organisasi untuk memayungi, serta mempunyai tugas untuk berperan aktif dalam meningkatkan mutu pendidikan. Tercapainya tingkat pemerataan pendidikan ke segala arah tidaklah mudah terutama Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang merupakan negara kepulauan dengan garis pantai terpanjang di dunia. Banyak faktor penghambat di dalamnya, antara lain rentang kendali antar satu wilayah dengan wilayah yang lain, faktor ekonomi masyarakat yang disebabkan oleh kemiskinan, kebijakan pemerintah yang sentralistik, korupsi dan seterusnya.

Langkah untuk memperbaiki bangsa dan Negara ini berada di generasi muda yang tumbuh sebagai tumpuan negara, selayaknya fokus utama Negara memberikan kemudahan dan akses pendidikan yang terbaik demi cita-cita yang mereka miliki. Pentingnya pendidikan selain memberikan kemerdekaan di dalam diri juga berguna memperbaiki kualitas hidup.

Prioritas pendidikan merupakan sebuah kesinambungan sejarah ketika republik ini dibentuk pada tanggal 18 Agustus 1945. Undang-undang Dasar 45 mengamanatkan Negara untuk mencerdaskan kehidupan bangsa yang didasarkan

kepada Pancasila. B.J. Habibie (2011) yang mengutip isi pidato Soekarno 1 Juni 1945 pada sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Soekarno menyampaikan pandangannya mengenai fondasi dasar Indonesia merdeka yang beliau sebut dengan istilah Pancasila sebagai *philosophische grondslag* (dasar filosofi) atau sebagai *weltanschauung* (pandangan hidup) bagi Indonesia merdeka. Sehingga Pancasila menjadi dimensi untuk mengukur seberapa jauh harkat dan martabat hidup rakyat yang terangkat. Selain itu juga tercantum dalam Undang-undang nomor 20 tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional Bab II pasal 3 menyatakan “Pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab”.

Tanggungjawab dan peran Negara dalam mendorong agar tercapainya pemerataan pendidikan bukanlah hal yang mudah. Persoalan ketimpangan antara desa dan kota, miskin dan kaya, birokrasi yang hirarki, dan lain-lain merupakan wajah lama yang menghiasi lembaran negeri ini.

Ilyas (2013:1331) menyatakan bahwa “Pendidikan adalah sektor wilayah yang terpenting dari sebuah input pembangunan secara umum, karena merupakan fondasi dasar fundamental yang utama dalam suatu paradigma pembangunan, bahkan pendidikan menjadi domain utama bagi setiap negara yang ingin maju dan ingin

menguasai teknologi”. Dalam rangka mewujudkan suatu cita-cita pendidikan nasional, sampai saat ini pemerintah Indonesia masih dihadapkan pada berbagai banyaknya kompleksitas permasalahan, baik permasalahan yang bersifat internal dan eksternal seperti kualitas pendidik yang belum memenuhi standar mutu, sarana, dan prasarana sekolah yang masih kurang memadai serta terbatasnya anggaran pendidikan yang disediakan oleh pemerintah. Selain faktor internal tantangan yang paling berat bagi bangsa Indonesia pada era globalisasi abad ke 21 ini adalah bagaimana menyiapkan sumber daya manusia yang cerdas, unggul, dan berdaya saing.

*United Nations* (2011) dalam Nurdayana, dkk (2012:3) menyatakan bahwa “Pendidikan merupakan modal dasar pembangunan manusia. Mengingat pentingnya pendidikan bagi manusia, PBB menuangkannya dalam 8 tujuan pembangunan milenium pada butir ke 2 yaitu mencapai pendidikan dasar universal”.

Sementara itu Diknas (2001) dalam Dwiningrum (2011:12-13) menambahkan bahwa: ada 3 permasalahan mendasar pendidikan yang ada di Indonesia khususnya pada pendidikan dasar dan menengah. Pertama kebijakan penyelenggaraan pendidikan nasional menggunakan pendekatan *education fungtion* atau input-output analisis yang tidak dilaksanakan secara konsekuen. Kedua, penyelenggaraan pendidikan nasional dilakukan secara birokratik sentalistik, sehingga menempatkan penyelenggara pendidikan sangat bergantung pada keputusan birokratis yang panjang dan keputusan yang dikeluarkan tidak sesuai dengan kondisi. Ketiga, peran masyarakat, dalam hal ini orang tua siswa dalam penyelenggaraan pendidikan. Hal ini

didasarkan kepada dukungan dana, bukan kepada proses pendidikan (pengambil keputusan), pengawasan, evaluasi, dan akuntabilitas.

Kebijakan bidang pendidikan merupakan salah satu dari wilayah kekuasaan negara. Mengikuti konsep keadilan distributif John Rawls (1999) dalam (Budiraharjo, dkk, 2013: 5)., pemerintah sudah semestinya memainkan peran-peran yang adil dalam mendistribusikan sumber daya dan sumber dana bagi seluruh warga negaranya. Oleh karena itu, konsep keadilan tidak semata-mata menjadi jargon di dalam pendidikan. Tetapi menjadi lebih bermakna pada tataran implementasi.

Sebagai suatu proses, pendidikan dimaknai sebagai semua tindakan yang mempunyai efek pada perubahan watak, kepribadian, pemikiran, keterampilan, dan perilaku. Dengan demikian, pendidikan bukan sekedar pengertian dalam arti kegiatan mentransfer ilmu, teori, dan fakta-fakta akademik semata, atau bukan semata urusan ujian, penetapan kriteria kelulusan, serta pencetakan ijazah semata akan tetapi pendidikan pada hakikatnya merupakan proses pembebasan peserta didik dari ketidaktahuan, ketidakmampuan, ketidakberdayaan, ketidakbenaran, ketidakjujuran, dan buruknya hati, ahlak, dan keimanan (Malik, 2013:3-4).

Pemerataan pendidikan di daerah-daerah perlu dilakukan demi melaksanakan cita-cita kemerdekaan yang didasarkan kepada UUD 45. Masih banyaknya persoalan mengenai kualitas pendidikan di Indonesia dengan berbagai kendala dari kondisi infrastruktur sekolah di daerah-daerah terpencil, tenaga pendidik, alokasi anggaran, dan lain-lain.

Sementara itu, Kota Ternate yang merupakan salah satu bagian dari provinsi Maluku Utara mempunyai permasalahan tersendiri. Secara yuridis, status Pulau Ternate ditingkatkan dari Kota Administratif menjadi Kota Ternate berdasarkan Undang-undang Nomor 11 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Ternate.

Sebagai salah pusat informasi di Maluku Utara, Kota Ternate mempunyai daya magnet tersendiri antara lain sebagai pusat perdagangan, kebudayaan, dan pendidikan. Artinya bahwa, Kota Ternate telah menjadi sebuah miniatur labolatorium di provinsi Maluku Utara. Sehingga perlu pengembangan yang pada dasarnya meningkatkan derajat perubahan pada aspek sumber daya manusia yang mumpuni. Peran tersebut tentunya perlu keterlibatan pemerintah daerah dalam merancang dan memantapkan aspek yang belum maksimal.

Dalam Tinjauan Ekonomi & Keuangan Daerah Provinsi Maluku Utara yang dikeluarkan oleh Kementerian Keuangan Republik Indonesia Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (2012: 8) tentang pelayanan publik khususnya pendidikan pada tahun 2010 jumlah Sekolah Dasar dari 9 kabupaten kota yang berada di provinsi Maluku Utara, Kota Ternate menempati posisi 5 dengan jumlah keseluruhan 103 sekolah . Sementara jumlah guru 1.682 dan jumlah murid 19.701. Sebagaimana dicantumkan dalam tabel di bawah ini:

**Tabel 1 :**  
**Jumlah Sekolah, Guru dan Murid Sekolah Dasar (SD) Tahun 2010**

No	Kabupaten/ Kota	Sekolah	Guru	Murid	Rasio Murid/ Guru	Rasio Guru/ Murid
1	Kab. Halmahera Selatan	275	1.811	39.440	21,78	143,42
2	Kab. Halmahera Utara	185	1.455	36.135	24,84	195,32
3	Kab. Kepulauan Sula	170	1.384	24.365	17,60	143,32
4	Kab. Halmahera Barat	166	2.140	16.860	7,88	101,57
5	Kota Ternate	103	1.682	19.701	11,71	191,27
6	Kota Tidore Kepulauan	98	1.223	11.673	9,54	119,11
7	Kab. Halmahera Timur	86	568	12.394	21,82	144,12
8	Kab. Pulau Morotai	65	544	8.695	15,98	133,77
9	Kab. Halmahera Tengah	60	703	7.173	10,20	119,55
<b>Prov. Maluku Utara</b>		<b>1.208</b>	<b>11.510</b>	<b>176.436</b>	<b>15,33</b>	<b>146,06</b>

*Sumber: Kementerian Keuangan Republik Indonesia Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2010*

Laporan yang tercantum pada tabel di atas, Kota Ternate memiliki jumlah guru untuk Sekolah Menengah Pertama (SMP) guru terbanyak diantara kabupaten kota yang lain. Jumlah guru pada tahun 2010 di Kota Ternate yaitu 820 guru SLTP Negeri maupun swasta. Sementara itu berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Ternate tahun 2013 menyebutkan ada 4.705 murid SMP Negeri dan jumlah guru 397. Seperti yang disajikan dalam tabel berikut ini:

**Tabel 2 :**  
**Jumlah Sekolah, Guru dan Murid Sekolah Menengah Pertama Tahun 2010**

No	Kabupaten/ Kota	Sekolah	Guru	Murid	Rasio Murid/ Guru	Rasio Guru/ Murid
1	Kab. Halmahera Selatan	85	590	11.514	19,52	135,46
2	Kab. Kepulauan Sula	62	630	7.828	12,43	126,26
3	Kab. Halmahera Barat	57	592	7.132	12,05	125,12
4	Kab. Halmahera Utara	50	449	12.307	27,41	246,14
5	Kota Tidore Kepulauan	34	538	4.148	7,71	122,00
6	Kab. Halmahera Timur	32	283	3.725	13,16	116,41
7	Kota Ternate	29	820	8.186	9,98	282,28
8	Kab. Halmahera Tengah	24	304	2.466	8,11	102,75
9	Kab. Pulau Morotai	11	146	2.098	14,37	190,73
<b>Prov. Maluku Utara</b>		<b>384</b>	<b>4.352</b>	<b>59.404</b>	<b>13,65</b>	<b>154,70</b>

*Sumber : Kementerian Keuangan Republik Indonesia Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2010*

Permasalahannya yaitu kekurangan tenaga pendidik, infrastruktur, dan akses transportasi menjadi problematika di beberapa kecamatan. Walikota Ternate dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) tingkat kecamatan Kota Ternate 2013, meminta beberapa kecamatan untuk menyampaikan permasalahan yang terjadi. Di kesempatan tersebut camat Pulau Ternate memaparkan persoalan-persoalan yang terkait dengan pelayanan dasar yang meliputi bidang kesehatan, sarana prasarana yang memerlukan peningkatan, dan pendidikan. Untuk bidang pendidikan sendiri sudah memadai namun masih dibutuhkan tenaga pendidik (<http://malutpost.com>).

Kecamatan Batang Dua juga mengalami keluhan terkait dengan kekurangan tenaga pendidik. Penambahan jumlah tenaga guru yang selama ini masih berstatus tenaga sukarela, hal ini kemudian disampaikan masyarakat kepada sekretaris komisi III DPRD Kota Ternate yang melakukan kunjungan ke Batang Dua (<http://ambon.antaranews.com>).

Guru merupakan elemen kunci di dalam pelaksanaan kegiatan belajar mengajar di sekolah. Oleh karenanya untuk meminimalisir kekurangan guru tersebut, perlu adanya ketegasan pemerintah daerah untuk menjembatani permasalahan tersebut. Salah satunya dengan menyediakan guru yang bersedia ditempatkan di daerah terpencil. Besarnya peran guru dalam pengembangan peserta didik ke arah progresif tanpa mengenal stratifikasi sosial. Penekanan terhadap kemajuan pendidikan menjadi sangat penting di era perkembangan dunia hari ini. Agar setiap warga Negara berhak mendapatkan pendidikan yang layak sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD 1945 tidak dalam tataran konsep.

Selain kekurangan tenaga pendidik, kondisi bangunan sebagai sarana penunjang juga menjadi krusial menyangkut dengan kegiatan belajar mengajar dan keamanan setiap siswa. Sumber yang di dapat pada koran lokal menyebutkan gedung laboratorium SMP Negeri 12 yang berada di kecamatan Moti terancam abrasi. Kondisi ini sudah terjadi pada tahun 2009 dan baru diketahui oleh anggota DPRD Kota Ternate 2014.

**Tabel 3:**  
**Banyaknya Sekolah, Murid Guru dan Ruang Kelas Sekolah Dasar**  
**Negeri/Inpres dirinci Menurut Kecamatan di Kota Ternate**

No	Kecamatan	Sekolah	Gedung	Murid	Guru	Ruang Kelas
1	Pulau Ternate	13	13	1.765	175	78
2	Moti	5	5	558	51	30
3	Batang Dua	4	4	300	32	24
4	Pulau Hiri	4	4	401	49	24
5	Ternate Selatan	29	22	6 203	403	162
6	Ternate Tengah	18	13	4 072	261	114
7	Ternate Utara	21	21	4 355	236	140
<b>Jumlah</b>		94	82	17 654	1 207	572

*Sumber : Kota Ternate Dalam Angka 2013*

**Tabel 4:**  
**Banyaknya Sekolah, Murid Guru dan Ruang Kelas Sekolah Lanjutan Tingkat**  
**Pertama Negeri dirinci Menurut Kecamatan di Kota Ternate**

No	Kecamatan	Sekolah	Gedung	Murid	Guru	Ruang Kelas
1	Pulau Ternate	2	2	204	30	7
2	Moti	2	2	169	28	10
3	Batang Dua	2	2	140	20	6
4	Pulau Hiri	1	1	106	12	6
5	Ternate Selatan	2	2	1.377	101	30
6	Ternate Tengah	3	3	1.207	110	40
7	Ternate Utara	2	2	1.502	96	45
<b>Jumlah</b>		14	14	4.705	379	152

*Sumber : Kota Ternate Dalam Angka 2013*

Laporan hasil Ujian Nasional (UN) tingkat Sekolah Menengah Pertama (SMP) yang dikeluarkan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik

Indonesia, provinsi Maluku Utara tahun 2012 berada pada posisi 18 terbawah. Pada tahun 2013 mengalami peningkatan yang baik dengan menduduki 3 teratas. Tahun 2014 provinsi Maluku Utara masuk pada posisi 9. Hasil ujian nasional menunjukkan dari 3 tahun tersebut fluktuasi karena berbagai permasalahan. Terkait dengan pergantian kurikulum, sumber daya manusia, dan sarana prasarana.

Sementara itu, dari 7 kabupaten dan 2 kotamadya yang berada di provinsi Maluku Utara. Hasil Ujian Nasional (UN) tahun 2014 untuk tingkat SMP, Kota Ternate menduduki posisi terbawah. Hal ini disampaikan oleh kepala seksi SMP Dinas Pendidikan Nasional Kota Ternate saat diwawancarai. Alasannya adalah penilaian yang begitu ketat sehingga ada penurunan hasil Ujian Nasional.

Oleh karena itu penelitian tentang implementasi kebijakan wajib belajar 9 tahun di Kota Ternate ini perlu dilakukan jika melihat persoalan yang ada antara lain: 1) sumber daya manusia yang belum terdistribusi dengan baik dalam hal ini tenaga pendidik, 2) sarana dan prasarana penunjang yang kegiatan belajar mengajar yang belum diperhatikan di beberapa kecamatan yang berada di Kota Ternate. Mengingat hal ini termasuk amanat dari Undang-undang Dasar Tahun 1945 yaitu untuk mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ketentuan pasal 34 ayat 4 tentang Wajib Belajar yang diatur pada Undang-undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional pasal 1 ayat 18 tentang ketentuan umum yang berbunyi *wajib belajar adalah program pendidikan minimal yang harus diikuti oleh Warga Negara Indonesia atas tanggung jawab Pemerintah dan Pemerintah Daerah.*

Selain itu, hak dan kewajiban warga negara, orang tua, masyarakat, dan pemerintah yang terdapat pada pasal 5 dan 6 tentang Hak dan Kewajiban Warga Negara, pasal 7 tentang Hak dan Kewajiban Orang Tua, pasal 8 dan 9 mengatur tentang Hak dan Kewajiban Masyarakat, pasal 10 dan 11 tentang Hak dan Kewajiban Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Dari pasal-pasal tersebut memperlihatkan bahwa adanya komitmen yang termuat pada Undang-undang.

Sementara itu, isi dari kebijakan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah nomor 47 tahun 2008 Tentang Wajib Belajar mengalami permasalahan di Kota Ternate. Isi kebijakan dari Peraturan Pemerintah tersebut pada pasal 4 menyebutkan *“Program wajib belajar diselenggarakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya, atau masyarakat”* ada tanggungjawab pemerintah dan pemerintah daerah dalam melakukan evaluasi. Diantaranya masih kurangnya tenaga pendidik,

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pasal 5 ayat 2 yang mengharuskan adanya aturan lanjut mengenai menjalankan Undang-undang sebagai mana mestinya pembentukan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2008 Tentang Wajib Belajar merupakan turunan dari Undang-undang nomor 20 Tahun 2003. Undang-undang yang sifatnya umum tersebut kemudian dijabarkan ke dalam peraturan pemerintah nomor 47 tahun 2008 Tentang Wajib Belajar.

Inti dari Wajib Belajar 9 tahun adalah keyakinan bahwa pendidikan dasar merupakan hak bagi seluruh warga negara untuk menikmati pendidikan dasar selama Sembilan tahun tersebut (usia Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Pertama).

Berdasarkan ketentuan pasal 9 Peraturan Pemerintah nomor 47 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar, maka warga negara Indonesia yang berusia 6 (enam) tahun dapat mengikuti program wajib belajar apabila daya tampung satuan pendidikan masih memungkinkan. Warga negara Indonesia yang berusia di atas 15 (lima belas) tahun dan belum lulus pendidikan dasar dapat menyelesaikan pendidikannya sampai lulus atas biaya pemerintah dan atau pemerintah daerah. Investasi pada lahan, sarana, dan prasarana lain lahan pendidikan pada satuan dasar pelaksana program wajib belajar yang diselenggarakan oleh Pemerintah atau Pemerintah daerah menjadi tanggung jawab Pemerintah atau pemerintah daerah sesuai kewenangan masing-masing (Budiraharjo, dkk, 2013: 9).

Implementasi Peraturan Pemerintah nomor 47 tahun 2008 tentang wajib belajar di beberapa sekolah di Kota Ternate mengalami permasalahan infrastruktur dan kekurangan tenaga pendidik. Alokasi Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) untuk pendidikan setiap tahunnya naik, tetapi belum bisa mengatasi permasalahan yang ada. Untuk itu penelitian ini perlu dilakukan terkait dengan masalah diatas. Sehingga dapat menjadikan bahan masukkan kepada pemerintah daerah.

Penelitian ini didasarkan pada kerangka konseptual pendidikan untuk mencapai keadilan sosial, selain itu bertujuan menginvestigasi pelaksanaan kebijakan wajib belajar 9 tahun pada Sekolah Dasar Negeri dan Sekolah Menengah Pertama Negeri yang berada di Kota Ternate.

Sebagaimana yang telah dijelaskan dalam PP 47 tahun 2008 tentang wajib belajar yang telah menjadi ketetapan terkait dengan pendidikan dasar yang harus diikuti oleh setiap anak yang berusia 7 sampai 15 tahun. Pendidikan dasar yang diperoleh pada usia tersebut harus menempuh jenjang SD dan SMP. Pemerintah daerah dalam hal ini pemerintah Kota Ternate harus terus mendorong tingkat partisipasi masyarakat, dengan memberikan akses kemudahan pendidikan yang berkualitas dan adanya pemerataan. Pendidikan dasar yang harus diikuti oleh anak-anak yang berada pada jenjang SD dan SMP di Kota Ternate setiap tahunnya mengalami peningkatan.

Merujuk pada Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (Lakip) tahun 2013 di mana Angka Partisipasi Kasar, Angka Partisipasi Murni meningkat. Dari target Angka Partisipasi Kasar untuk Sekolah Dasar 100,50 % dan Angka Partisipasi Murni 95,50 %, Dinas Pendidikan Nasional Kota Ternate mampu merealisasikan 105,79 %. Sementara untuk Sekolah Menengah Pertama Angka Partisipasi Kasar yang ditargetkan 90,50 % menjadi 99,79 % &. Sementara Angka Partisipasi Murni dari 95,50 %, hanya dapat direalisasikan 86,91 %.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan dari latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan masalah ini adalah

1. Bagaimana implementasi kebijakan wajib belajar 9 tahun dalam meningkatkan mutu pendidikan pada Sekolah Dasar Negeri dan Sekolah Menengah Pertama Negeri di Kota Ternate?
2. Apa faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan wajib belajar 9 tahun dalam meningkatkan mutu pendidikan pada Sekolah Dasar Negeri dan Sekolah Menengah Pertama Negeri di Kota Ternate?

### **1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **1) Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui implementasi kebijakan wajib belajar 9 tahun dalam meningkatkan mutu pendidikan pada Sekolah Dasar Negeri dan Sekolah Menengah Pertama Negeri di Kota Ternate.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan wajib belajar 9 tahun dalam meningkatkan mutu pendidikan pada Sekolah Dasar Negeri dan Sekolah Menengah Pertama Negeri di Kota Ternate.

#### **2) Manfaat Penelitian**

- a) Manfaat praktis penelitian ini masukan kepada pembuat kebijakan terkait mengenai implementasi kebijakan wajib belajar 9 tahun dalam meningkatkan mutu pendidikan pada Sekolah Dasar Negeri dan Sekolah

Menengah Pertama Negeri di Kota Ternate. Selain itu memberi masukan kepada pihak sekolah di Kota Ternate sebagai dasar pelaksanaan kebijakan wajib belajar 9 tahun dalam meningkatkan mutu pendidikan.

- b) Manfaat teoritis penelitian adalah ini dapat menjadi bahan pengembangan ilmu pengetahuan pada aspek pendidikan khususnya mengenai implementasi kebijakan wajib belajar 9 tahun dalam meningkatkan mutu pendidikan.

