

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Ilmu pengetahuan dan teknologi telah membawa manusia kedalam era persaingan global yang semakin ketat. Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi telah membawa perubahan di hampir semua aspek kehidupan manusia. Akibat dari globalisasi itu sendiri semakin terbukanya persaingan antar negara-negara di dunia. Penguasaan, pengembangan, dan pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi merupakan suatu proses pendidikan. Adanya usaha perbaikan pada bidang pendidikan merupakan salah satu wujud pembangunan di Indonesia.

Noor Syam yang dikutip oleh Danim (2010:4) mendefinisikan pendidikan sebagai aktivitas dan usaha manusia untuk meningkatkan kepribadiannya dengan jalan membina potensi-potensi pribadinya, yaitu rohani (pikir, karsa, rasa, cipta dan budi nurani) dan jasmani (panca indra serta keterampilan-keterampilan). Menurut UU RI No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Bab I Pasal I (Danim, 2010:4), menyatakan;

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

Pendidikan di Indonesia secara konstitusional telah dirumuskan dalam pembukaan UUD 1945, dengan pokok kalimat utama “mencerdaskan kehidupan bangsa”. Konsep pendidikan nasional dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dengan tegas dinyatakan bahwa:

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

Berdasarkan landasan konstitusional di atas, menunjukkan bahwa pendidikan nasional merupakan pendidikan yang diberikan kepada masyarakat dimana diharapkan dapat bermanfaat dalam mengembangkan kemampuan, watak serta peradaban sehingga manusia Indonesia akan bermartabat dalam kehidupannya melalui perkembangan potensi, disertai dengan akhlak mulia, kecakapan, kreatifitas dan kemandirian dalam suatu negara (Redaksi Sinar Grafika, 2011:45).

Sistem pendidikan di Indonesia walaupun dalam konstitusi sudah memiliki landasan yang kuat, tetapi pada kenyataannya belum dapat dilaksanakan sesuai harapan. Masalah-masalah tersebut diantaranya meliputi pemerataan pendidikan, relevansi pendidikan serta efektifitas dan efisiensi pendidikan yang akan bermuara pada masalah pendidikan. Masalah pemerataan pendidikan mengarah kepada kebijakan pendanaan atau pembiayaan yang dikeluarkan untuk semua kebutuhan dalam proses belajar mengajar, misalnya pemberian beasiswa langsung kepada siswa yang tidak mampu dan siswa yang berprestasi, pemberian subsidi bagi sekolah untuk membiayai siswa dari keluarga tidak mampu. Masalah efektifitas dan efisiensi pendidikan menyangkut pelaksanaan sistem pendidikan nasional dan berkenaan dengan seberapa potensial sumber-sumber pendidikan yang sangat terbatas dapat dioptimalkan penggunaannya.

Masalah-masalah pendidikan tersebut hendaklah segera dipecahkan sebagai konsekuensi pemerintah dalam meningkatkan kualitas pendidikan dan keberhasilan dari tujuan pendidikan. Keberhasilan pencapaian tujuan pembelajaran dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain faktor yang bersifat internal dan eksternal. Salah satu faktor yang bersifat eksternal adalah faktor lingkungan, baik lingkungan keluarga, masyarakat maupun sekolah yang dapat berupa lingkungan fisik dan non fisik. Lingkungan fisik berupa gedung sekolah, perpustakaan, laboratorium, lapangan, dan lain-lain. Lingkungan non fisik bisa berupa suasana belajar, kondisi fisiologis, pergaulan, dan lain-lain.

Hal inilah yang membuat sekolah harus menyediakan kondisi yang sedemikian rupa demi terlaksananya proses pembelajaran yang efektif dan efisien. Kondisi yang dimaksud adalah tersedianya sarana, alat, media serta lingkungan yang tepat dalam membantu kelancaran serta kemudahan bagi guru untuk menyampaikan materi.

Pengembangan pendidikan di Indonesia sekurang-kurangnya harus menggunakan empat strategi dasar. Yakni, pertama, pemerataan kesempatan untuk memperoleh pendidikan; kedua, relevansi; ketiga, peningkatan kualitas, dan keempat, efisiensi. Secara umum strategi ini dapat dibagi menjadi dua dimensi yakni peningkatan dan pemerataan pendidikan. Pembangunan peningkatan mutu diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan produktivitas pendidikan. Dimensi pemerataan pendidikan diharapkan dapat memberikan kesempatan yang sama dalam memperoleh pendidikan bagi semua usia sekolah (Amri, 2013:68).

Menurut Sofyan Amri (2013:68), salah satu upaya pemerataan pendidikan di Indonesia adalah program wajib belajar 9 (Wajar) tahun yakni Sekolah Dasar (SD) 6 tahun dan Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP) selama 3 tahun. Kebijakan ini disebut sebagai upaya menerapkan pendidikan minimal yang harus dimiliki oleh seluruh bangsa Indonesia yang erat kaitannya dengan gerakan melek huruf dan masyarakat belajar.

Pencanangan wajar 9 tahun saat ini mengalami berbagai hambatan. Fenomena yang ada, masih banyak anak-anak bangsa yang masih berusia sekolah tidak dapat menikmati pendidikan yang disebabkan oleh beberapa faktor, terutama faktor ekonomi. Kondisi ekonomi masyarakat Indonesia saat ini sebagian besar berada pada golongan ekonomi menengah ke bawah. Pepatah Jawa mengatakan "Jer Basuki Mawa Bea", yang dalam hal ini dapat diartikan bahwa pendidikan membutuhkan biaya untuk mencapai keberhasilan pendidikan.

Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional mengamanatkan "Setiap warga negara yang berusia 7-15 tahun wajib mengikuti pendidikan dasar" (Redaksi Sinar Grafika, 2011:76). Konsekuensi dari amanat undang-undang tersebut, maka pemerintah wajib memberikan layanan pendidikan bagi seluruh peserta didik pada tingkat pendidikan dasar (SD/MI dan SMP/MTs serta satuan pendidikan yang sederajat). Sejak tahun 2005, seluruh anak sekolah di Indonesia memperoleh dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dari pemerintah pusat sebagai dampak dari pengurangan subsidi BBM pada tahun 2005 dan sehubungan dengan penuntasan wajar 9 tahun yang kemudian pemerintah memprogramkan pemberian kompensasi di bidang pendidikan yaitu BOS tersebut.

Oleh karena itu, untuk anak-anak SD sudah bisa dikatakan langsung gratis karena dana dari BOS sudah mencukupi. Sejak tahun 2005 sudah tidak lagi ditarik iuran sekolah, baik SPP (Sumbangan Pembinaan Pendidikan) maupun BP3 (Badan Pembinaan Penyelenggaraan Pendidikan) yang dikelola oleh Komite Sekolah. Sekarang tinggal nasib anak-anak SMP dan SMA. Ternyata walaupun sudah dikurangi oleh dana BOS, biaya untuk menggratiskan mereka hanya Rp 39.5 miliar. Itu dilihat dari indeks kebutuhan siswa dikalikan setahun untuk seluruh anak. Bagi peserta ditingkat SMP dan SMA masih perlu adanya bantuan keuangan lagi di bidang pendidikan tersebut disamping dana BOS agar pendidikan mereka berjalan dengan lancar (Puspitoningrum, 2009:6).

Salah satu usaha untuk melaksanakan perbaikan dalam bidang pendidikan tersebut adalah dengan pelaksanaan kebijakan sekolah gratis oleh pemerintah kabupaten berdasarkan otonomi daerah yang berlaku saat ini. Menurut Abidin (2006:17), kebijakan adalah keputusan pemerintah yang bersifat umum dan berlaku untuk seluruh anggota masyarakat. Menurut Greston (2002:14), kebijakan publik dibuat dan dilaksanakan pada semua tingkatan pemerintahan, karenanya tanggungjawab para pembuat kebijakan akan berbeda pada setiap tingkatan sesuai dengan kewenangannya.

Pencanangan program tersebut patut diacungi jempol. Kendati penuh dengan sorotan tajam, namun ini merupakan langkah berani di tengah sulitnya biaya pendidikan diberbagai daerah. Usaha Pemerintah kabupaten setempat dalam melaksanakan program ini adalah dengan menggratiskan biaya pendidikan bagi seluruh siswa dari jenjang sekolah dasar sampai jenjang sekolah menengah. Menyediakan pendidikan murah dan mudah bagi rakyat yang berarti pendidikan harus diselenggarakan untuk rakyat yang harus mudah diikuti atau dijangkau untuk semua rakyat.

Salah satu kabupaten yang telah berhasil melaksanakan kebijakan tersebut adalah Kabupaten Sukoharjo. Pelaksanaan kebijakan pendidikan gratis ini dilakukan oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Sukoharjo yang berpedoman pada Surat Keputusan Bupati Sukoharjo Nomor 912/449.a/2007 tanggal 5 Januari 2007 tentang "Pemberian biaya operasional sekolah kepada SD, SMP, SMA dan SMK di jajaran

Pemerintah Kabupaten Sukoharjo” yang di umumkan oleh Bupati Sukoharjo Bambang Riyanto, SH., dan Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 8 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Pendidikan.

Kebijakan pendidikan gratis tersebut diharapkan mampu meningkatkan intelektual masyarakat dan memenuhi hak pendidikan serta mewujudkan program wajib belajar sembilan tahun. Setidaknya ada dua dasar kuat yang melatar belakangi program ini, yakni komitmen pemerintah daerah untuk melaksanakan amanat UUD 45 Pasal 31 serta UU No 20 Tahun 2003, Pasal 6 ayat 1 dan Pasal 34 ayat 2 yang berbunyi “Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya”, dan dalam ayat 3 menyebutkan bahwa wajib belajar merupakan tanggung jawab negara yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat. Latar belakang lain yang turut memperkuat gagasan ini yakni adanya fakta bahwa masih banyak anak usia sekolah terutama dari kalangan ekonomi lemah yang belum dapat mengenyam bangku sekolah ataupun yang terpaksa harus putus sekolah lantaran permasalahan klasik, yaitu tingginya biaya pendidikan (Puspitoningrum, 2009:7).

Sekolah Menengah Pertama Negeri 2 Kartasura merupakan salah satu sekolah negeri yang menerima dan melaksanakan pendidikan gratis ini karena termasuk di sekolah yang berada di wilayah pemerintah Kabupaten Sukoharjo yang dilaksanakan sejak tahun 2007 dan kemudian dilanjutkan program dari pemerintah yaitu pendidikan gratis secara nasional. Pemberian dana ini berpengaruh terhadap peningkatan pelayanan pendidikan di SMP Negeri 2 Kartasura, namun pelaksanaannya masih mengalami beberapa masalah. Berdasarkan uraian tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai pelaksanaan program sekolah gratis dengan judul : “Implementasi Kebijakan Pendidikan Gratis di SMP Negeri 2 Kartasura Tahun Ajaran 2016/2017. Hal tersebut erat hubungannya dengan kurikulum Program Studi PPKn, Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan (FKIP) Universitas Muhammadiyah Surakarta pada Mata Kuliah Otonomi Daerah dan Pemerintahan Desa Semester VI, yang bagian materinya terdapat kewenangan daerah untuk mengatur daerahnya sendiri termasuk dalam bidang kebijakan pendidikan.

## **B. Perumusan Masalah**

Perumusan masalah merupakan pernyataan mengenai permasalahan apa saja yang akan diteliti untuk mendapatkan jawabannya. Berdasarkan latar belakang masalah tersebut di atas, maka dapat dikemukakan perumusan masalah yang akan dikaji sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi kebijakan pendidikan gratis di SMP Negeri 2 Kartasura Tahun Ajaran 2016/2017 sesuai Perda Nomor 8 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kabupaten Sukoharjo?
2. Kendala-kendala apa yang dihadapi dalam pelaksanaan kebijakan pendidikan gratis di SMP Negeri 2 Kartasura Tahun Ajaran 2016/2017?
3. Sejauh mana upaya yang dilakukan sekolah dalam menghadapi kendala-kendala pelaksanaan kebijakan pendidikan gratis di SMP Negeri 2 Kartasura Tahun Ajaran 2016/2017?

## **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian yang penulis laksanakan untuk mencari, mengumpulkan, dan memperoleh data yang dapat memberikan informasi dan gambaran pelaksanaan program pendidikan gratis. Tujuan penelitian yang ingin dicapai adalah:

1. Untuk mendeskripsikan bagaimana implementasi kebijakan pendidikan gratis di SMP Negeri 2 Kartasura Tahun Ajaran 2016/2017 sesuai Perda Nomor 8 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kabupaten Sukoharjo.
2. Untuk mendeskripsikan kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan kebijakan pendidikan gratis di SMP Negeri 2 Kartasura Tahun Ajaran 2016/2017.
3. Untuk mendeskripsikan upaya yang dilakukan sekolah dalam menghadapi kendala-kendala pelaksanaan kebijakan pendidikan gratis di SMP Negeri 2 Kartasura Tahun Ajaran 2016/2017.

## **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian yang dilaksanakan dengan baik akan menghasilkan informasi yang akurat, rinci, dan faktual, sehingga dapat memberikan manfaat yang besar bagi

peneliti sendiri dan orang lain. Manfaat penelitian ini dapat dilihat dari sudut aplikasi dalam konteks kehidupan manusia yaitu:

1. Manfaat Teoritis.

- a. Menambah khasanah ilmu serta cakrawala pandang bagi perkembangan pendidikan, bahwa pendidikan mempunyai peranan yang sangat besar dalam meningkatkan kelancaran proses belajar mengajar.
- b. Sebagai salah satu sumber bagi penelitian selanjutnya, serta bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Sekolah

Sebagai masukan bagi sekolah yang bersangkutan dalam usahanya untuk meningkatkan mutu pelayanan pendidikan dengan pelaksanaan kebijakan pendidikan gratis dan pemanfaatan kenaikan biaya satuan BOS yang signifikan.

b. Bagi Siswa

Sebagai masukan bagi siswa untuk menumbuhkan motivasi siswa terhadap pentingnya mengenyam bangku sekolah sebagai wujud dari pemerataan pendidikan bagi semua anak Indonesia.

c. Bagi Peneliti

Meningkatkan pemahaman dan penguasaan disiplin ilmu yang dipelajari, serta dapat menambah pengetahuan yang diperoleh selama kuliah terhadap permasalahan yang terjadi di dalam dunia pendidikan yang nyata.