

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang Masalah

Pemerintahan pada hakikatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintahan tidak diadakan untuk melayani dirinya sendiri, akan tetapi untuk melayani masyarakat dan menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya untuk mencapai tujuan bersama.<sup>1</sup>

Kinerja pemerintah dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik dapat dinilai dari kemampuan melaksanakan peraturan perundang-undangan dan penyelenggaraan pelayanan publik. Kemampuan menyelenggarakan pelayanan publik secara efisien, efektif dan bertanggungjawab menjadi ukuran kinerja tata pemerintahan yang baik. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan perubahannya dengan jelas menjamin hak warga negara untuk memperoleh pelayanan pendidikan dan kewajiban negara negara menyelenggarakan pelayanan kesehatan serta menyantuni fakir miskin.<sup>2</sup>

Dengan diundangkan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagai regulasi revisi atas Undang-Undang

<sup>1</sup> M.Ryaas Rasyid, **Desentralisasi dalam Menunjang Pembangunan Daerah dalam Pembangunan Administrasi di Indonesia**, Pustaka LP3ES, Jakarta, 1998, hlm.139.

<sup>2</sup> Sirajuddin,dkk, **Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi**, Setara Press, Malang, 2012, hlm.3.

Nomor 32 Tahun 2004, maka berbagai kewenangan serta pembiayaan kini dilaksanakan oleh Pemerintah daerah dengan lebih nyata dan riil.<sup>3</sup>

Pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang besar untuk merencanakan, merumuskan, melaksanakan, serta mengevaluasi kebijakan dan program pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat.<sup>4</sup>

Salah satu indikator kemajuan pembangunan suatu bangsa adalah tingkat pencapaian pembangunan Sumber Daya Manusia. Sumber Daya Manusia yang memadai merupakan jembatan bagi suatu bangsa untuk meningkatkan daya saing secara global dalam berbagai sektor kehidupan. Dalam upaya peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia yang terdapat dalam suatu bangsa, maka diperlukan perhatian yang besar untuk dapat memberikan akses yang memadai bagi tiap-tiap warga negara dalam proses peningkatan mutu Sumber Daya Manusia.<sup>5</sup>

Pendidikan adalah pilar kemandirian bangsa, yang artinya pendidikan adalah solusi tepat menyelesaikan berbagai persoalan yang muncul ditanah Air. Menurut **Malik Fadjar** berkeyakinan bahwa, pendidikan merupakan wahana terbaik untuk membawa bangsa-bangsa dan dunia internasional.<sup>6</sup>

Berpijak pada uraian diatas, sudah tidak diragukan lagi bahwa pendidikan merupakan investasi berharga dimasa depan untuk kemajuan

<sup>3</sup> Leo Agustino, **Dasar-Dasar Kebijakan Publik**, CV. Alfabeta, Bandung, 2014, hlm.1.

<sup>4</sup> Ibid.,hlm.1.

<sup>5</sup> Satya Adhi Hogantara, Evaluasi Bantuan Operasional Sekolah Di Kota Semarang, diakses dari [http://eprints.undip.ac.id/29257/1/EVALUASI\\_BANTUAN\\_OPERASIONAL\\_SEKOLAH.pdf](http://eprints.undip.ac.id/29257/1/EVALUASI_BANTUAN_OPERASIONAL_SEKOLAH.pdf), pada tanggal 1 Desember 2014, jam 12.10 WIB.

<sup>6</sup> Mustafa Lutfi, Abdul Halim Fathani, **Hitam Putih Pendidikan ( Menyingkap Realitas, Merajut Solusi)**, Universitas Brawijaya Press, Malang, 2013, hlm.166.

dan kesejahteraan sumber daya manusia.<sup>7</sup> Menurut **Suryadi** menyatakan bahwa investasi pendidikan memberikan nilai balik (*rate of return*) yang lebih tinggi daripada investasi fisik dibidang lain. Nilai balik pendidikan adalah perbandingan antara total biaya yang dikeluarkan untuk membiayai pendidikan dengan total pendapatan yang akan diperoleh setelah seseorang lulus dan memasuki kerja.<sup>8</sup>

Negara Indonesia merupakan salah satu negara yang memprioritaskan pendidikan, karena negara Indonesia ingin membentuk generasi penerus bangsa yang berkualitas. Demi membentuk sumber daya manusia yang berkualitas, maka pemerintah meningkatkan mutu pendidikan yang ada di negara ini yaitu dengan membuat kebijakan-kebijakan agar seluruh lapisan masyarakat dapat mengenyam pendidikan. Kebijakan-kebijakan pemerintah tersebut salah satunya dengan memberikan pendidikan gratis untuk masyarakat. Dalam rangka mengoptimalkan kebijakan tersebut, maka diperlukan tindak lanjut dari pemerintah daerah agar pendidikan gratis bagi masyarakat tersebut tidak sia-sia.<sup>9</sup>

Masalah pendidikan merupakan masalah yang sangat penting dan tidak bisa dipisahkan dari seluruh rangkaian kehidupan manusia, begitu juga di dunia pendidikan Indonesia. Dunia pendidikan di Indonesia masih tidak harmonis. Ketidakharmonisan dunia pendidikan merupakan

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm.166.

<sup>8</sup> *Ibid*, hlm.167.

<sup>9</sup> Andrian Yuniarti, **Pelaksanaan Program Kota Mojokerto Berlingkungan Pendidikan Berdasarkan Peraturan Walikota Nomor 17 Tahun 2009 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Kota Mojokerto Berlingkungan Pendidikan di Kota Mojokerto**, Skripsi Tidak diterbitkan, Malang, Fakultas Ilmu Sosial, Jurusan Hukum dan Kewarganegaraan, Universitas Negeri Malang, 2012, hlm.2.

gambaran pendidikan di Indonesia yang belum mampu melahirkan generasi-generasi yang memiliki kemampuan berpikir dalam menyelesaikan persoalan kehidupan, baik dalam kehidupannya sendiri, masyarakat maupun berbangsa dan bernegara.<sup>10</sup>

Memasuki abad ke-21, bangsa Indonesia sadar akan bahaya keterbelakangan atau ketertinggalan dalam kualitas pendidikan. Salah satunya adalah adanya globalisasi dan kemajuan teknologi yang semakin pesat. Hal itu memberikan kesadaran bahwa bangsa Indonesia berada di era yang lebih terbuka sehingga setiap orang dapat mengeluarkan pendapat mengenai perkembangan teknologi dan kualitas pendidikan di negara lain yang lebih maju dibandingkan dengan Indonesia.<sup>11</sup>

Pada masa orde baru, bangsa Indonesia digolongkan sebagai salah satu dari *Miracle Asia* dengan pertumbuhan ekonomi yang sangat cepat. Dalam era tersebut, Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), menjadikan sektor pendidikan sebagai penunjang bagi perkembangan ekonomi dan stabilitas keamanan. Dengan demikian, bangsa Indonesia mementingkan pemerataan pada bidang pendidikan dengan tujuan agar kesejahteraan rakyat Indonesia dapat terwujud.<sup>12</sup>

Dasar kebijakan pendidikan sendiri, terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 31, yang

<sup>10</sup> Pirman Joyo, 2013, **Pemikiran Pendidikan Kritis Prof. H.A.R. Tilaar dan Relevansinya dalam Pendidikan Islam**, (online), <http://digilib.uin-suka.ac.id/9185/1/BAB%20I.%20IV.%20DAFTAR%20PUSTAKA.pdf>, (26 Mei 2014).

<sup>11</sup> Umi Kulsum, 2013, **Rendahnya Kualitas Pendidikan di Indonesia**, (online), <http://jurnalilmiahtp.blogspot.com/2013/11/rendahnya-kualitas-pendidikan-di.html>, (25 Mei 2014).

<sup>12</sup> Umi Kulsum, 2013, *Rendahnya Kualitas Pendidikan di Indonesia* (online), <http://jurnalilmiahtp.blogspot.com/2013/11/rendahnya-kualitas-pendidikan-di.html>, (25 Mei 2014).

menyatakan bahwa (1) Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan; (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.<sup>13</sup>

Amanah konstitusi tersebut lebih lanjut dituangkan dalam pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang menyatakan bahwa pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan, membentuk watak, dan menciptakan peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, serta mengembangkan 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 bertanggungjawab.<sup>14</sup>

Program Wajib Belajar diselenggarakan untuk memberikan pelayanan pendidikan seluas-luasnya kepada Warga Negara Indonesia tanpa membedakan latar belakang agama, suku, sosial, budaya dan ekonomi. Setiap Warga Negara Indonesia usia wajib belajar berhak mendapatkan pelayanan pendidikan yang bermutu dan orangtua/walinya berkewajiban memberi kesempatan kepada anaknya untuk mendapatkan pendidikan dasar.<sup>15</sup>

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional diatur mengenai kewajiban setiap warga negara yang berusia 7-12 Tahun untuk mengikuti pendidikan dasar. Pada pasal 34 Ayat 2

<sup>13</sup> Mustafa Lutfi, dkk, **Sisi-Sisi Lain Kebijakan Profesionalisme Guru (Optik Hukum, Implementasi dan Rekonsepsi)**, UB Press, Malang, 2013, hlm.15

<sup>14</sup> Ibid, hlm.16

<sup>15</sup> Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar

dijelaskan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin pelaksanaan wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar. Di Kota Mojokerto Pelaksanaan Pendidikan Dasar 9 Tahun telah mencapai tuntas paripurna Tahun 2007, kemudian dilanjutkan dengan pelaksanaan Program Wajib Belajar Pendidikan Menengah (WAJARDIKMEN) 12 Tahun.<sup>16</sup>

Dalam mempertahankan Angka Partisipasi Kasar (APK) Pendidikan Dasar dan Percepatan Program Wajib Belajar Pendidikan Menengah (WAJARDIKMEN) 12 Tahun serta dalam meningkatkan mutu pendidikan, Pemerintah Kota Mojokerto menetapkan kebijakan Program Kota Mojokerto Berlingkungan Pendidikan (PKMBP) yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Walikota Mojokerto Nomor 17 Tahun 2009 tentang Petunjuk Pelaksanaan Program Kota Mojokerto Berlingkungan Pendidikan yang bertujuan untuk meningkatkan tanggungjawab keluarga, sekolah, dan masyarakat terhadap kebijakan peningkatan mutu dan pemerataan pendidikan. Disamping itu juga untuk mewujudkan keluarga, sekolah, dan masyarakat yang berlingkungan pendidikan.

Peraturan Walikota Mojokerto Nomor 17 Tahun 2009 tentang Petunjuk Pelaksanaan Program Kota Mojokerto Berlingkungan Pendidikan mengatur mengenai kebijakan Program Kota Mojokerto Berlingkungan Pendidikan (PKMBP) dimana didalam Peraturan Waliota Mojokerto tersebut didalamnya terdapat aturan mengenai Jam Wajib Belajar yang tercantum dalam pasal 5 ayat (8). Program Jam Wajib Belajar merupakan

<sup>16</sup> Peraturan Walikota Mojokerto Nomor 8 Tahun 2014 tentang Petunjuk Teknis Pemberian Dana Penyelenggaraan Pendidikan Jenjang Sekolah Menengah Atas, Madrasah Aliyah, dan Sekolah Menengah Kejuruan Kota Mojokerto, Berita Daerah Kota Mojokerto Tahun 2014 Nomor 7.

upaya reproduksi pemunculan kembali segala yang ada dalam daerah bawah sadar dan ambang sadar kewilayah otak sadar dengan cara mengulang kembali materi-materi pelajaran yang diterima di sekolah melalui kegiatan belajar dirumah.<sup>17</sup> Sehubungan dengan hal itu, maka diperlukan kegiatan Jam Wajib Belajar dirumah antara 1 atau 2 jam dari 18 jam ketika anak berada dilingkungan keluarga. Kegiatan Jam Wajib Belajar dilaksanakan pada pukul 18.00-20.00 Waktu Indonesia Barat (WIB).

Program Kota Mojokerto Berlingkungan Pendidikan (PKMBP) mulai dilaksanakan pada Tahun 2009 hingga Tahun 2015. Namun, pada Tahun 2014 masih dijumpai permasalahan-permasalahan penting yang perlu mendapatkan perhatian antara lain :<sup>18</sup> (1) Angka Partisipasi Kasar (APK) dan Angka Partisipasi Murni (APM) di Kota Mojokerto di semua tingkat sudah diatas 100 %, namun kenyataan dilapangan masih dijumpai adanya anak usia sekolah yang putus sekolah, disebabkan karena terbatasnya kemampuan sebagian masyarakat mengakses layanan pendidikan yang disebabkan karena faktor ekonomi dan kemiskinan, (2) Kasus Kenakalan remaja secara keseluruhan mengalami peningkatan 25 % dan jumlah pelakunya mengalami kenaikan 127 %. Kenaikan tersebut didominasi oleh peredaran narkoba dan kenakalan remaja lain-lain. Kasus miras mengalami penurunan jumlah masih cukup besar. Hal ini disebabkan karena lemahnya ketahanan keluarga, lingkungan pergaulan yang tidak

<sup>17</sup> Peraturan Walikota Mojokerto Nomor 17 Tahun 2009 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Program Kota Mojokerto Berlingkungan Pendidikan, Berita Daerah Kota Mojokerto Tahun 2009 Nomor 11/G

<sup>18</sup> Laporan Kegiatan Kelompok Kerja Program Kota Mojokerto Berlingkungan Pendidikan (POKJA-PKMBP) Tahun 2014

terkontrol, lingkungan sosial budaya yang tidak mendukung tujuan pendidikan dan penyalahgunaan teknologi informasi serta kurang maksimalnya pendidikan agama dan pegamalannya, (3) Berdasarkan hasil monitoring dan Pendampingan Kelompok Kerja Program Kota Mojokerto Berlingkungan Pendidikan (Pokja PKMBP) selama tahun 2014, terhadap 305 Keluarga pada 40 RW di Kota Mojokerto, hasilnya 70,2 % atau sekitar (214) Keluarga yang telah memenuhi standar Keluarga berlingkungan pendidikan adalah sekitar 18,7 % (57) Keluarga mendekati standar Keluarga Berlingkungan Pendidikan (KBP). Dari 13 instrumen Keluarga Berlingkungan Pendidikan yang ditetapkan oleh Kelompok Kerja Program Kota Mojokerto Berlingkungan Pendidikan, kebanyakan keluarga belum menyediakan fasilitas belajar yang dibutuhkan anak ketika belajar dirumah. Misalnya ruang belajar (7,54 %) meja belajar (91,5%), rak buku (84,6%), dan perpustakaan keluarga (43,9%). Dengan uraian diatas dapat disimpulkan belum semua keluarga di Kota Mojokerto dapat memenuhi standar Keluarga Berlingkungan Pendidikan (KBP).<sup>19</sup>

Dari hasil pengamatan tentang kajian sebelumnya, peneliti menemukan kajian sebagai berikut :

1. Skripsi yang ditulis oleh Andrian Yuniarti yang berjudul **“Pelaksanaan Program Kota Mojokerto Berlingkungan Pendidikan Berdasarkan Peraturan Walikota Nomor 17 Tahun 2009 tentang Petunjuk Pelaksanaan Program Kota Mojokerto Berlingkungan Pendidikan di Kota Mojokerto”**, Fakultas Ilmu Sosial, Jurusan Hukum dan

<sup>19</sup> Laporan Kegiatan Kelompok Kerja Program Kota Mojokerto Berlingkungan Pendidikan (POKJA-PKMBP) Tahun 2014

Kewarganegaraan Universitas Negeri Malang, pada bulan Juli 2012. Obyek dari penelitian tersebut adalah mengenai Bagaimana Pelaksanaan Program Kota Mojokerto Berlingkungan Pendidikan Berdasarkan Peraturan Walikota Nomor 17 Tahun 2009 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Program Kota Mojokerto Berlingkungan Pendidikan di Kota Mojokerto setelah 3 tahun kebijakan tersebut berjalan.

Skripsi diatas lebih menekankan mengenai pelaksanaan mengenai Program Kota Mojokerto Berlingkungan Pendidikan terhadap pengaruh minat belajar anak-anak usia sekolah. Sedangkan, penelitian yang akan peneliti lakukan ini menekankan pada efektif atau tidaknya pelaksanaan jam wajib belajar berdasarkan peraturan walikota nomor 17 Tahun 2009 selama 6 Tahun kebijakan ini berjalan.

Berdasarkan latar belakang pemikiran diatas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yuridis empiris dengan mengangkat judul “Efektivitas Pelaksanaan Pasal 5 ayat (8) Peraturan Walikota Nomor 17 Tahun 2009 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Program Kota Mojokerto Berlingkungan Pendidikan”

## **1.2 Rumusan Masalah**

1. Bagaimana efektivitas pelaksanaan pasal 5 ayat (8) Peraturan Walikota Mojokerto Nomor 17 Tahun 2009 tentang Petunjuk Pelaksanaan Program Kota Mojokerto Berlingkungan Pendidikan?
2. Apa saja yang menjadi hambatan dari efektivitas pelaksanaan pasal 5 ayat (8) Peraturan Walikota Mojokerto Nomor 17 Tahun 2009 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Program Kota Mojokerto Berlingkungan Pendidikan?

3. Apa saja upaya untuk mengatasi hambatan dari efektivitas pelaksanaan pasal 5 ayat (8) Peraturan Walikota Mojokerto Nomor 17 Tahun 2009 tentang Petunjuk Pelaksanaan Program Kota Mojokerto Berlingkungan Pendidikan?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis bagaimana efektivitas pelaksanaan pasal 5 ayat (8) Peraturan Walikota Mojokerto Nomor 17 Tahun 2009 tentang Petunjuk Pelaksanaan Program Kota Mojokerto Berlingkungan Pendidikan
2. Untuk menemukan dan menganalisis apa saja yang menjadi hambatan dari efektivitas pelaksanaan pasal 5 ayat (8) Peraturan Walikota Mojokerto Nomor 17 Tahun 2009 tentang Petunjuk Pelaksanaan Program Kota Mojokerto Berlingkungan Pendidikan.
3. Untuk menentukan dan menganalisis apa saja upaya untuk mengatasi hambatan dari Efektivitas Pelaksanaan Pasal 5 ayat (8) Peraturan Walikota Mojokerto Nomor 17 Tahun 2009 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Program Kota Mojokerto Berlingkungan Pendidikan

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat dari penelitian ini dapat dibagi menjadi dua dan diuraikan sebagai berikut :

#### **1. Manfaat Teoritis**

Memberikan sumbangan ilmu pengetahuan bagi Ilmu Hukum khususnya Hukum Administrasi Negara mengenai salah satu kebijakan di bidang pendidikan yaitu Jam Wajib Belajar.

## 2. Manfaat Praktis/Aplikatif

Manfaat Praktis atau aplikatif yang diperoleh adalah sebagai berikut :

### a. Bagi Kelompok Kerja Program Kota Mojokerto Berlingkungan Pendidikan (Dinas Pendidikan Kota Mojokerto).

Hasil penelitian dapat membantu sebagai fungsi pengawasan dalam pengoptimalan kebijakan pemerintah di bidang pendidikan terutama terhadap kebijakan Jam Wajib Belajar dan sebagai bahan pertimbangan serta solusi penanganan dan memberikan sumbangsih pemikiran akan program-program pendidikan pemerintah Kota Mojokerto khususnya mengenai Jam Wajib Belajar.

### b. Bagi Pemerintah Kota Mojokerto.

Hasil penelitian dapat membantu pemerintah mengadakan hubungan kerjasama antara pemerintah Kota Mojokerto, Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, serta masyarakat dalam mengoptimalkan pelaksanaan kebijakan pemerintah di bidang pendidikan khususnya mengenai Jam Wajib Belajar.

### c. Bagi Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

Hasil penelitian dapat membantu mengetahui kemampuan mahasiswa dalam menerapkan ilmunya sebagai bahan

evaluasi pendidikan khususnya mengenai kebijakan Jam Wajib Belajar.

**d. Bagi Masyarakat.**

Hasil penelitian dapat membantu masyarakat untuk menerima informasi maupun gambaran tentang pengoptimalan pelaksanaan penerapan Peraturan Walikota Nomor 17 Tahun 2009 tentang Petunjuk Pelaksanaan Program Kota Mojokerto Berlingkungan Pendidikan.

**1.5 Sistematika Penulisan**

Agar penyusunan skripsi ini lebih mudah untuk dipahami maka diperlukan suatu kerangka atau susunan yang sistematis. Maka Penulis menguraikan secara berurutan dalam bentuk bab demi bab yang terbagi menjadi 5 bab dan pada masing-masing bab akan diuraikan sebagai berikut:

**BAB I : PENDAHULUAN**

Pada Bab ini akan diuraikan mengenai latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

**BAB II : KAJIAN PUSTAKA**

- A. Kajian Umum Mengenai Teori Efektivitas
- B. Kajian Umum Mengenai Kebijakan dan Kebijakan Pemerintah.
- C. Kajian Umum Mengenai Implementasi Kebijakan.

- D. Kajian Umum Mengenai Prosedur Implementasi Kebijakan.
- E. Kajian Umum Mengenai Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan.
- F. Kajian Umum Mengenai Jam Wajib Belajar
- G. Kajian Umum Mengenai Program Kota Mojokerto Berlingkungan Pendidikan.

**BAB III : METODE PENELITIAN**

Dalam bab ini akan dimuat jenis penelitian, pendekatan penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, populasi dan sampling teknik analisa data.

**BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN**

**BAB V : PENUTUP**

**DAFTAR PUSTAKA**

**LAMPIRAN**

