

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pendidikan menjadi salah satu pokok masalah yang mendapat perhatian di seluruh negara termasuk Negara Indonesia, hal ini dikarenakan kesadaran akan bahaya keterbelakangan pendidikan di Indonesia. Pembangunan pendidikan nasional di Indonesia dalam kurun waktu 2004-2009 telah mempertimbangkan kesepakatan-kesepakatan internasional, seperti pendidikan untuk semua (*Education for All*), Konvensi Hak Anak (*Convention of the Right of Child*), dan *Millenium Development Goals* (MDGs) serta *Summit on Sustainable Development* yang secara jelas menekankan pentingnya pendidikan sebagai salah satu cara untuk penanggulangan kemiskinan, peningkatan keadilan dan kesetaraan gender, pemahaman nilai-nilai budaya dan multikulturalisme, serta peningkatan keadilan sosial (Pusat Statistik Pendidikan, 2011).

Pentingnya arti sebuah pendidikan bagi Negara Indonesia terlihat pada amanat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi “Kemudian dari pada itu, untuk membentuk pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, serta mencerdaskan kehidupan bangsa”. Dalam melaksanakan amanat UUD 1945 pemerintah telah melaksanakan beberapa kebijakan dan kebijakan untuk menjamin pembangunan pendidikan. Komitmen pemerintah dalam menjamin pembangunan pendidikan yang bermutu ini

sangatlah penting untuk meningkatkan pendidikan yang merupakan kebutuhan utama dan mewujudkan masyarakat sejahtera.

Salah satu komitmen pemerintah dalam meningkatkan pembangunan pendidikan tertuang dalam Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Dalam Undang-undang Nomor 20 tahun 2003 Pasal 3 tentang Fungsi dan Tujuan Pendidikan Nasional menyebutkan bahwa:

Pendidikan Nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk 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 bertanggung jawab.

Dari penjelasan di atas jelas bahwa peran pendidikan sangat dibutuhkan manusia sejak dia lahir hingga meninggal. Selain itu peran pendidikan sangat besar dalam memajukan suatu bangsa untuk mendapatkan sumber daya manusia yang cerdas dan mandiri. Tujuan pendidikan yang mulia tersebut hendaknya dijadikan cita-cita pendidikan yang ideal. Dalam hal ini perlu adanya kerjasama antara *stakeholder* yang peduli akan pendidikan dengan pemerintah. Pemerintah memegang peranan sangat penting dalam pengembangan pendidikan karena pemerintah sebagai aktor utama dalam pembuatan kebijakan pendidikan.

Menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 pada Pasal 11 ayat 1 dan 2 tentang hak dan kewajiban pemerintah dan pemerintah daerah, dijelaskan sebagai berikut:

“Pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi”

“Pemerintah pusat dan pemerintah daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia 7-15 tahun”.

Undang-Undang di atas menunjukkan bahwa semua anak usia sekolah harus memperoleh pendidikan yang layak dan bermutu, serta pendidikan untuk semua (*education for all*). Kemajuan suatu bangsa dapat dilihat dari bagaimana proses pendidikan yang ada di dalamnya kemudian tertuang dalam kebijakan-kebijakan pemerintah yang diambil dalam penyelenggaraan pendidikan. Hal ini juga tertuang pada peraturan menteri pendidikan nasional Nomor 63 Tahun 2009 tentang sistem penjaminan mutu pendidikan. Dalam peraturan menteri pendidikan nasional Nomor 63 Tahun 2009 pada pasal 2 ayat 1 dan 2 tentang tujuan penjaminan mutu pendidikan disebutkan bahwa:

- (1) Tujuan akhir penjaminan mutu pendidikan adalah tingginya kecerdasan kehidupan manusia dan bangsa sebagaimana dicita-citakan oleh Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dicapai melalui penerapan SPMP.
- (2) Tujuan antara penjaminan mutu pendidikan adalah terbangunnya SPMP termasuk:
 - a. terbangunnya budaya mutu pendidikan formal, nonformal, dan/atau informal;
 - b. pembagian tugas dan tanggung jawab yang jelas dan proporsional dalam penjaminan mutu pendidikan formal dan/atau nonformal pada satuan atau kebijakan pendidikan, penyelenggara satuan atau kebijakan pendidikan, pemerintah kabupaten atau kota, pemerintah provinsi, dan Pemerintah;
 - c. ditetapkannya secara nasional acuan mutu dalam penjaminan mutu pendidikan formal dan/atau nonformal;
 - d. terpetakannya secara nasional mutu pendidikan formal dan nonformal yang dirinci menurut provinsi, kabupaten atau kota, dan satuan atau kebijakan pendidikan;
 - e. terbangunnya sistem informasi mutu pendidikan formal dan nonformal berbasis teknologi informasi dan komunikasi yang andal, terpadu, dan tersambung yang menghubungkan satuan atau kebijakan pendidikan, penyelenggara satuan atau kebijakan pendidikan, pemerintah kabupaten atau kota, pemerintah provinsi, dan Pemerintah.

Dalam Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 63 tahun 2009 juga menjelaskan mengenai pembagian peran dalam penjaminan mutu pendidikan, hal ini dijelaskan pada pasal 6 ayat 1 dan 2 yang menyebutkan bahwa:

- (1) Penyelenggara satuan atau kebijakan pendidikan wajib menyediakan sumber daya yang diperlukan untuk terlaksananya penjaminan mutu.
- (2) Penyelenggara satuan atau kebijakan pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. penyelenggara satuan atau kebijakan pendidikan masyarakat;
 - b. pemerintah kabupaten atau kota;
 - c. pemerintah provinsi;
 - d. Pemerintah.

Pendidikan sebagai salah satu elemen yang sangat penting dalam mencetak generasi penerus bangsa, saat ini penyelenggaraan pendidikan masih jauh dari yang diharapkan. Berbagai masalah mengenai pendidikan masih sering terjadi. Namun yang paling jelas adalah masalah mahalnya biaya pendidikan sehingga tidak terjangkau bagi masyarakat kalangan bawah. Seharusnya pendidikan merupakan hak seluruh rakyat Indonesia. Ini mempunyai konsekuensi bahwa negara harus menyelenggarakan dan memfasilitasi seluruh rakyat Indonesia untuk memperoleh pengajaran dan pendidikan yang layak. Maka tentu saja negara dalam hal ini pemerintah harus mengusahakan agar pendidikan dapat dinikmati oleh seluruh rakyat Indonesia.

Meskipun Indonesia telah merdeka selama 68 tahun, namun masyarakatnya belum sepenuhnya merdeka terutama dari kemiskinan. Menurut Badan Pusat Statistik (BPS) jumlah masyarakat miskin di Indonesia per Maret 2013 mencapai 28, 07 juta orang. Jumlah tersebut adalah 11, 37 persen dari keseluruhan total penduduk Indonesia. Pendidikan yang semakin mahal yang harus ditanggung oleh masyarakat ikut menambah beban masyarakat miskin.

Walaupun sekarang ini sekolah sudah mendapat Bantuan Operasional Sekolah (BOS), namun hal itu, masih belum mencukupi biaya pendidikan bagi masyarakat yang kurang mampu. Hasil penelitian Wahono (2000) menunjukkan bahwa kemiskinan menjadi sebab putusnya pendidikan anak-anak, atau setidaknya mempersulit proses pembelajaran.

Kantung-kantung kemiskinan tidak lagi hanya terdapat di perdesaan, namun juga di perkotaan. Salah satunya adalah di Kota Surakarta, meskipun menjadi salah satu kota besar di Indonesia, Kota Surakarta juga belum bisa terlepas dari masalah kemiskinan. Berdasarkan data dari Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD) Kota Surakarta penduduk miskin di Kota Surakarta dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 1.1: Jumlah Penduduk Miskin di Kota Surakarta

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin
2009	107.000
2010	125.000
2011	130.000
2012	133.600

Sumber: Data Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD) Kota Surakarta.

Berdasarkan data diatas peningkatan jumlah penduduk miskin Kota Surakarta dari tahun ke tahun patut menjadi perhatian. Apalagi peningkatan penduduk miskin mencapai ribuan jiwa tiap tahunnya. Peningkatan penduduk miskin dari tahun 2009 ke tahun 2010 sebanyak 18.000 jiwa atau 16,8%.

Kemudian, dari tahun 2010 ke tahun 2011 sebanyak 5.000 jiwa atau 4%. Dari tahun 2011 ke tahun 2012 sebanyak 3.600 jiwa atau sekitar 3%. Data jumlah penduduk miskin di Kota Surakarta pada tahun 2012 ini jika diprosentasekan adalah sebesar 24% dari total penduduk Kota Surakarta sekitar 550.000 jiwa.

Berdasarkan data Surakarta Dalam Angka tahun 2011 tentang jumlah penduduk usia sekolah menurut partisipasi sekolah dan jenis kelamin di Kota Surakarta, menunjukkan bahwa di Kota Surakarta masih banyak masyarakat usia sekolah yang belum bisa mendapatkan pendidikan dari pemerintah disebabkan karena kemiskinan. Maka dari itu, untuk mewujudkan pendidikan yang layak dan bermutu, serta pendidikan untuk semua (*education for all*), Pemerintah Kota Surakarta melakukan sebuah inovasi terkait penyelenggaraan satuan atau kebijakan pendidikan agar dapat dinikmati oleh semua lapisan dengan melakukan kebijakan Bantuan Pendidikan Masyarakat Kota Surakarta atau biasa disebut BPMKS. Bantuan Pendidikan Masyarakat Kota Surakarta (BPMKS) adalah dana bantuan pendidikan untuk penduduk Kota Surakarta bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Surakarta.

Penyelenggaraan kebijakan BPMKS dimaksudkan agar penduduk usia sekolah dan peserta didik dapat terlayani dan mengakses pendidikan berkualitas pada jenjang pendidikan dasar dan pendidikan menengah, baik negeri dan swasta (www.dikpora-Surakarta.net). Berikut adalah data tentang jumlah penduduk usia sekolah menurut partisipasi sekolah dan jenis kelamin di Kota Surakarta.

Tabel 1.2: Jumlah Penduduk Usia Sekolah Menurut Partisipasi Sekolah dan Jenis Kelamin di Kota Surakarta

Umur	Partisipasi Sekolah	Jenis Kelamin		Jumlah
		Laki-laki	Perempuan	
07-12 Tahun	Tidak pernah sekolah	-	234	234
	Masih Sekolah	29.067	22.881	51.948
	Tidak Sekolah lagi	-	-	-
Jumlah Penduduk Usia 7-12 Tahun		29.067	23.115	52.182
13-15 Tahun	Tidak pernah sekolah	-	-	-
	Masih Sekolah	11.895	95.952	107.847
	Tidak Sekolah lagi	680	217	897
Jumlah Penduduk Usia 13-15 Tahun		12.575	96.169	108.744
16-18 Tahun	Tidak pernah sekolah	-	-	-
	Masih Sekolah	9.354	10.451	19.804
	Tidak Sekolah lagi	2.013	3.756	5.769
Jumlah Penduduk Usia 16-18 Tahun		12.575	96.169	108.744
19-24 Tahun	Tidak pernah sekolah	-	234	234
	Masih Sekolah	10.114	10.594	20.708
	Tidak Sekolah lagi	16.961	15.797	32.758
Jumlah Penduduk Usia 19-24 Tahun		27.075	26.625	53.700

Sumber: Badan Pusat Statistik Kota Surakarta Tahun 2011.

Dari tabel diatas dapat diambil kesimpulan bahwa masyarakat Kota Surakarta belum dapat terlepas dari kemiskinan. Hal ini dibuktikan dengan adanya

anak usia sekolah yang tidak sekolah dan putus sekolah mulai dari jenjang SD, SMP, SMA, dan Perguruan Tinggi atau bangku perkuliahan. Pada data diatas disebutkan di jenjang SD total penduduk Kota Surakarta yang tidak sekolah adalah 234 anak, di jenjang SMP yang tidak sekolah lagi sebanyak 897 anak, di jenjang SMA yang tidak sekolah lagi sebanyak 5.769 anak, dan di jenjang Perguruan Tinggi yang tidak pernah sekolah dan tidak sekolah lagi sebanyak 53.700 orang. Melihat permasalahan tersebut, Pemerintah Kota Surakarta memberikan sebuah bantuan pendidikan bagi masyarakat miskin atau biasa disebut Bantuan Pendidikan Masyarakat Kota Surakarta (BPMKS) agar dapat mewujudkan anak pada usia sekolah dapat mencapai wajib belajar 9 tahun.

Dalam rangka mewujudkan visi dan misi Pemerintah Kota Surakarta terutama dalam hal peningkatan pelayanan dan perluasan akses masyarakat di bidang pendidikan, maka Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kota Surakarta menghadirkan sebuah media informasi dinamis yang aktif, transparan, dan terpadu guna melaporkan salah satu agenda besar kegiatannya yaitu mengenai BPMKS. BPMKS sendiri telah diujicobakan pertama kali pada tahun 2010 dan akan terus dikembangkan dan diperbaiki, baik kuantitas maupun kualitasnya sehingga tepat sasaran dan benar-benar bermanfaat bagi warga Surakarta yang masih bersekolah di jenjang setara SD, SMP, dan SMA. (www.bpmks.dikpora-solo.net)

Sesuai dengan instruksi Bapak Walikota Surakarta yang termuat dalam Keputusan Walikota Surakarta Nomor: 420/13-J/1/2010 yang kemudian diperbarui dengan PERWALI Surakarta Nomor 11A Tahun 2012 Tentang Bantuan Pendidikan Masyarakat Kota Surakarta, maka diputuskan untuk

memberikan Bantuan Pendidikan Masyarakat (BPM) pada siswa warga Kota Surakarta dalam tiga jenis kartu bantuan, yaitu *silver*, *gold*, dan *platinum*, yang peruntukannya dan besaran jumlahnya berbeda untuk tiap-tiap sekolah negeri dan swasta serta tiap-tiap jenjang pendidikan setara SD hingga setara SMA. (www.bpmks.dikpora-solo.net).

Dalam pelaksanaannya, kebijakan BPMKS juga tidak terlepas dari permasalahan, salah satunya adalah kurang adanya sosialisasi mengenai kebijakan Bantuan Pendidikan Masyarakat Kota Surakarta ini. Banyak masyarakat yang belum mengetahui secara jelas fungsi dan prosedur penerimaan Bantuan Pendidikan Masyarakat Kota Surakarta. Selain masalah sosialisasi, sekolah juga swasta kerepotan dalam mengurus persyaratan Bantuan Pendidikan Masyarakat Kota Surakarta *gold*, pasalnya dalam ketentuan baru ada sekitar 14 syarat yang harus dipenuhi siswa. Hal itu menyebabkan jumlah siswa calon penerima BPMKS *gold* berkurang. Selain itu, banyak keluhan mengenai instruksi pembuatan laporan pertanggungjawaban yang dianggap waktunya sangat singkat, membuat sekolah sulit dalam melengkapi dokumen. Sekolah juga cukup kesulitan dalam hal teknis seperti penghimpunan dan verifikasi data siswa berdasarkan surat keterangan tidak mampu.

Hal itu diketahui saat diskusi publik analisis *stakeholders* terhadap implementasi kebijakan pelayanan publik pendidikan studi kasus kebijakan BMPKS yang diselenggarakan Pemerintah Kota Surakarta bekerja sama dengan Pusat Telaah dan Informasi Regional (Pattiro) Surakartaraya di Wisma Anggur, Jajar, Surakarta pada Rabu 23 Januari 2013 (www.bpmks.dikpora-solo.net).

Menurut Asmuni, Ketua Persatuan Guru Swasta Indonesia (PGSI) Kota Surakarta, permasalahan dari implementasi kebijakan Bantuan Pendidikan Masyarakat Kota Surakarta tidak sampai disitu saja. Masalah lainnya adalah terkait pencairan dana BPMKS. Bantuan Pendidikan Masyarakat Kota Surakarta triwulan pertama tahun 2013 tidak cair hingga memasuki pekan ketiga di Bulan Maret. Padahal anggaran tersebut dipergunakan untuk operasional sekolah Januari-Maret 2013. Akibatnya, sekolah khususnya swasta nasibnya seperti menggantung karena belum lagi memiliki pemasukan.

Di sisi lain sebagai sebuah kebijakan baru, kebijakan BPMKS sedang dalam proses pencarian bentuk dan sosialisasi yang membutuhkan waktu tidak sedikit, mengingat perlunya kesamaan pemahaman antara perumus kebijakan dengan pelaksana kebijakan di lapangan. Berdasarkan uraian diatas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **Implementasi Kebijakan Bantuan Pendidikan (Studi tentang Kebijakan Bantuan Pendidikan Masyarakat Kota Surakarta yang termuat dalam PERWALI Surakarta Nomor 11A Tahun 2012).**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah implementasi kebijakan Bantuan Pendidikan Masyarakat Kota Surakarta dalam upaya untuk memperluas akses pendidikan masyarakat miskin?
2. Bagaimanakah hasil implementasi kebijakan Bantuan Pendidikan Masyarakat Kota Surakarta dalam upaya untuk memperluas akses pendidikan masyarakat miskin?

3. Faktor apa sajakah yang mendukung dan menghambat implementasi kebijakan Bantuan Pendidikan Masyarakat Kota Surakarta dalam upaya untuk memperluas akses pendidikan masyarakat miskin?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisa bagaimana implementasi kebijakan Bantuan Pendidikan Masyarakat Kota Surakarta dalam upaya untuk memperluas akses pendidikan masyarakat miskin.
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisa bagaimana Hasil implementasi kebijakan Bantuan Pendidikan Masyarakat Kota Surakarta dalam upaya untuk memperluas akses pendidikan masyarakat miskin.
3. Untuk mendeskripsikan dan menganalisa faktor apa saja yang mendukung dan menghambat implementasi kebijakan Bantuan Pendidikan Masyarakat Kota Surakarta dalam upaya untuk memperluas akses pendidikan masyarakat miskin.

D. Kontribusi Penelitian

Hasil penelitian ini di harapkan dapat memberikan kontribusi nyata bagi berbagai pihak yang berkepentingan yaitu:

1. Sebagai bahan dalam upaya pengembangan Ilmu Administrasi Publik.
2. Sebagai sarana untuk mengaktualisasikan ilmu pengetahuan yang telah diterima selama masa perkuliahan.
3. Sebagai referensi bagi mahasiswa/peneliti lain yang berminat untuk melakukan penelitian dengan tema yang sama.

4. Sebagai saran bagi Pemerintah Kota Surakarta dalam mengimplementasikan kebijakan.

E. Sistematika Pembahasan

Dalam proses penyusunan skripsi ini, penulis membagi tulisan menjadi lima bagian yang terdiri dari:

I. PENDAHULUAN

Dalam bab ini telah memuat beberapa sub-bab yang diantaranya: latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian, dan sistematika pembahasan.

II. TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini mengemukakan teori-teori atau temuan-temuan ilmiah dari buku ilmiah, jurnal, hasil penelitian (skripsi, tesis, disertasi); yang berkaitan dengan permasalahan yang disajikan pada bab I. Teori-teori yang disajikan dalam bab ini yang menjadi dasar penulis untuk melakukan analisa.

III. METODE PENELITIAN

Pada bab ini memuat tentang jenis penelitian, fokus, pemilihan lokasi yang kemudian dilanjutkan dengan penetapan sumber data, pengumpulan data, instrumen penelitian yang kemudian diakhiri dengan metode analisis.

IV. HASIL PENELITIAN

Pada bab ini dijelaskan tentang gambaran umum instansi yang menjadi obyek penelitian kemudian dilanjutkan dengan penyajian data meliputi tentang

Implementasi kebijakan Bantuan Pendidikan Masyarakat Kota Surakarta dalam upaya untuk meningkatkan mutu pendidikan di Kota Surakarta, dan diakhiri dengan analisis dan pembahasan mengenai berbagai masalah.

V. PENUTUP

Merupakan bagian terakhir dari skripsi yang berisi tentang kesimpulan dari bab-bab sebelumnya dan saran-saran.

