

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Bangsa Indonesia dalam membangun manusia Indonesia seutuhnya sangat ditentukan oleh Sumber Daya Manusia (SDM) yang handal dan memiliki ilmu pengetahuan, keterampilan, teknologi dan sikap profesionalisme tinggi yang dapat dicapai melalui pendidikan. Pendidikan yang baik dapat menghasilkan SDM yang berkemauan dan berkemampuan untuk senantiasa meningkatkan kualitasnya secara terus menerus dan berkesinambungan. Hal ini penting, terutama ketika dikaitkan dengan Sistem Pendidikan Nasional, yang menjelaskan bahwa pendidikan nasional bertujuan mengembangkan potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertaqwa terhadap Tuhan yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga Negara yang demokratis serta bertanggung jawab dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa<sup>1</sup>.

Sistem pendidikan nasional Indonesia juga menegaskan bahwa setiap warga Negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya serta Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20%

---

<sup>1</sup>Umaedi, dkk, *Manajemen Berbasis Sekolah*. Jakarta. Depdiknas. 2011. hlm. 11

(dua puluh persen) dari anggaran pendapatan dan belanja Negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional<sup>2</sup>. Setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu. Pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi.

Suatu kebijakan pendidikan di daerah dalam konteks otonomi daerah dikaitkan dengan kebijakan publik desentralisasi yakni urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan, dan kebijakan pendidikan nasional. Dalam kebijakan pendidikan nasional ada dua hal khusus yang berkenaan dengan hal tersebut adalah *pertama* menetapkan alokasi dana pendidikan sekurang-kurangnya 20% baik pada APBN dan APBD, *kedua* pemerintah dan pemerintah daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan baik setiap warga Negara. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah wajib menjamin tersedianya daya guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga Negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun yang dikenal sebagai wajib belajar sembilan tahun<sup>3</sup>.

Keberhasilan pembangunan sangat ditentukan oleh kemampuan aparat pemerintahan dalam merumuskan program/kebijakan untuk dilaksanakan oleh

---

<sup>2</sup> *Ibid.* hlm. 14

<sup>3</sup> Ketentuan Penjelasan Umum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas

aparap pemerintah dan kelompok-kelompok masyarakat yang ikut serta bersama-sama melaksanakan program/kebijakan yang telah diputuskan, yang harusnya didukung oleh sarana dan prasarana yang ada.

Fenomena yang terjadi di Kota Metro hasil pra *survey* pendahuluan peneliti berdasarkan informasi dari Dikbudpora Kota Metro serta beberapa tokoh masyarakat dan kepala sekolah bahwa di Kota Metro angka partisipasi murni masih fluktuatif. Berikut ini adalah tabel angka partisipasi murni Kota Metro dari Tahun 2010 sampai 2013.

Tabel 1. Jumlah Angka Partisipasi Murni (APM) SD/MI, SMP/MTs, SM/MA Tahun 2010-2013

INDIKATOR	TAHUN			
	2010	2011	2012	2013
Angka Partisipasi Murni				
a. PAUD	-	-	-	-
b. TK/RA	-	-	-	-
c. SD/MI	99,53	101,62	102,39	102,39
d. SMP/MTs	83,69	86,30	82,29	82,29
e. SM/MA	59,50	62,23	63,64	63,64

Sumber: Dikbudpora Kota Metro 2010-2013

Merujuk pada tabel 1 disebutkan jika dari tahun ke tahun angka partisipasi murni tingkat SD/MI dan SM/MA meningkat, namun di tingkat SMP/MTs angka partisipasi murni masih rendah yakni 82,29. Dari fenomena tersebut terlihat bahwa dalam rangka mencapai tujuan kebijakan program pemberian subsidi biaya pendidikan tersebut perlu dievaluasi kembali mengenai pelaksanaan kebijakan tersebut. Demikian halnya mengenai angka buta huruf sampai tahun 2012 tingkat buta huruf di Kota Metro mencapai angka 2.651. Dalam tabel berikut ini dijelaskan lebih rinci tentang status pendidikan penduduk usia 7-12 Tahun (TK),

usia 7-12 Tahun (SD/MI), usia 13-15 (SMP/MTs) dan usia 16-18 (SMA/MA) serta kemampuan membaca dan menulis usia 10 Tahun ke atas di Kota Metro.

Tabel 2. Status Pendidikan Penduduk Berdasarkan Usia dan Kemampuan Membaca dan Menulis Usia 10 Tahun ke Atas

T A H U N	Tidak/Belum Pernah Sekolah			Masih Sekolah				Tidak Bersekolah Lagi			Dapat Mem baca dan Menulis	Tidak dapat Mem baca dan Menu lis
	S D	S M P	S M A	TK	SD	SMP	SMA	SD	SMP	SMA		
2010	196	69	26	8.713	43.713	15.004	10.172	295	1.302	201	104.011	7.813
2011	174	42	15	9.131	45.131	15.396	11.201	354	668	197	116.815	5.896
2012	105	17	9	9.474	59.477	16.817	13.023	95	586	109	141.820	2.651

Sumber: Dikbudpora Kota Metro 2013

Berdasarkan data tabel 2 dapat diketahui bahwa dalam bidang pendidikan status pendidikan penduduk usia 7-12 Tahun (TK), usia 7-12 Tahun (SD), usia 13-15 (SMP) dan usia 16-18 (SMA) serta dalam hal status pendidikan masih sekolah serta kemampuan membaca dan menulis usia 10 Tahun ke atas di Kota Metro meningkat dalam beberapa tahun terakhir walaupun angka status siswa tidak bersekolah lagi dan tingkat buta huruf masih cukup tinggi. Hal ini menunjukkan kebijakan program pemberian subsidi biaya pendidikan di Pemerintah Kota Metro dalam mewujudkan perluasan akses dan pemerataan, serta peningkatan mutu dan relevansi pendidikan perlu dilakukan sebuah evaluasi mengenai pelaksanaan tujuan pokok kebijakan program pemberian subsidi biaya pendidikan tersebut.

Menelaah fenomena yang terjadi saat ini bahwa penyebab banyaknya anak usia pra sekolah, pendidikan dasar dan menengah di Kota Metro yang berstatus tidak bersekolah salah satunya adalah kurang dipahaminya mengenai kebijakan

program pemberian subsidi biaya pendidikan. Sebagaimana masyarakat masih menilai bahwa untuk memperoleh pendidikan pada jenjang TK, SD, SMP dan SMA masih dipungut biaya operasional pendidikan yang dibebankan kepada peserta didik melalui komite sekolah. Perspektif masyarakat ini beranjak dari adanya beberapa sekolah yang tidak mendapatkan subsidi biaya pendidikan dari pemerintah daerah Kota Metro sehingga biaya operasional sebagian masih dibebankan kepada peserta didik.

Ketentuan dalam Pasal 9 Perda Nomor 10 Tahun 2008 disebutkan bahwa “sekolah yang diberi subsidi biaya Pendidikan adalah sekolah yang telah memenuhi syarat-syarat tertentu sebagaimana tertuang dalam Perda tersebut”, sedangkan ketentuan Pasal 10 ayat (1) Perda Nomor 10 Tahun 2008 disebutkan bahwa “sekolah swasta yang tidak mengikuti program subsidi pendidikan tidak diberikan bantuan subsidi biaya pendidikan”. Selain sosialisasi yang belum optimal kepada pihak sekolah serta warga masyarakat tentang kebijakan subsidi biaya pendidikan tersebut, masyarakat Kota Metro juga masih kurangnya dorongan kesadaran dalam memperhatikan anaknya untuk memperoleh pendidikan sampai jenjang yang lebih tinggi sehingga masih terdapat jumlah anak usia sekolah yang tidak bersekolah.

Bentuk perwujudan pembangunan daerah dewasa ini sesuai dengan pelaksanaan otonomi daerah ditandai dengan adanya kebijakan-kebijakan yang dimiliki oleh pemerintah daerah dalam mengurus pemerintahannya sendiri. Salah satu bentuk kebijakan tersebut adalah adanya program pemerintah Kota Metro dalam pemberian subsidi biaya pendidikan pra sekolah, pendidikan dasar dan menengah.

Kebijakan pemerintah daerah Kota Metro dalam pelaksanaan program pemberian subsidi biaya pendidikan pra sekolah, pendidikan dasar dan menengah di Kota Metro ini berorientasi dalam hal peningkatan pendidikan anak-anak usia sekolah, sehingga tingkat buta huruf atau tidak bersekolah dapat berkurang. Program pemberian subsidi biaya pendidikan pra sekolah, pendidikan dasar dan menengah di Kota Metro pada awal pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2008 tentang pemberian subsidi biaya pendidikan pra sekolah, pendidikan dasar dan menengah di Kota Metro. Hal ini sesuai dengan visi dan misi pemerintah Kota Metro.

Visi Kota Metro yang tertuang dalam Peraturan Daerah Kota Metro Nomor 4 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) yaitu “Metro Menuju Kota Pendidikan yang Unggul dan Masyarakat Sejahtera”. Sesuai dengan Visi Kementerian Pendidikan Nasional yang tertuang dalam Kemendiknas Nomor 2 Tahun 2010 tentang Rencana Strategis Pendidikan Nasional 2009-2014 yaitu “Insan Indonesia Cerdas Komprehensif, Kompetitif, dan Bermartabat (Insan Kamil/Insan Paripurna)<sup>4</sup>”. Sejalan dengan Visi Kementerian Pendidikan Nasional dan Visi Kota Metro tersebut Dinas Pendidikan kota Metro pada tahun 2015 ingin mewujudkan “Pendidikan Unggul, Berwawasan Global, Berbudaya dan Berakhlak Mulia”. Atas dasar Visi Kota Metro dan Visi Pendidikan Kebudayaan, Pemuda dan Olah raga Kota Metro tersebut maka Misi Pendidikan Kota Metro sebagai berikut :

- a. Mewujudkan pendidikan berkualitas yang berakar pada budaya dan akhlak mulia.

---

<sup>4</sup> Profil Kota Metro 2013. hlm. 7

- b. Mewujudkan pendidikan berwawasan global berbasis teknologi informasi.
- c. Mengembangkan potensi kebudayaan, pemuda dan olahraga.
- d. Mengembangkan dan menggali potensi seni dan budaya daerah.
- e. Mewujudkan layanan prima pendidikan<sup>5</sup>.

Kebijakan pemerintah Kota Metro dalam pelaksanaan program pemberian subsidi biaya pendidikan yang membuat dan melaksanakan program tersebut yang bukan hanya untuk siswa wajib belajar 9 tahun sebagaimana program nasional tetapi juga pada SMA. Selain itu pemberian subsidi ini bukan hanya sekolah negeri tetapi juga sekolah swasta dan madrasah. Program subsidi biaya pendidikan merupakan salah satu program perwujudan visi dan misi Pemerintah Kota Metro sebagai kota pendidikan. Dalam program tersebut disalurkan bantuan dana pendidikan secara langsung kepada satuan pendidikan untuk membiayai kegiatan operasional satuan pendidikan mulai dari tingkat SD sampai tingkat SMA. Alokasi penggunaan dan mekanisme pengelolaan dana tersebut harus sesuai dengan petunjuk teknis pelaksanaan dan standar pengelolaan. Khusus di Kota Metro, bantuan subsidi biaya pendidikan telah sampai pada tingkat SMA/MA dalam bentuk Bantuan Operasional Daerah (BOSDA) dan dana rutin yang dianggarkan melalui APBD Kota Metro.

Pemberian subsidi biaya pendidikan dimaksudkan untuk mengurangi beban masyarakat/orang tua siswa dalam mendapatkan pendidikan yang layak dan bermutu. Subsidi biaya pendidikan juga bertujuan untuk membantu biaya penyelenggaraan pendidikan bagi peserta didik/orang tua peserta didik yang

---

<sup>5</sup> *Ibid.* hlm. 8

berkaitan dengan proses belajar mengajar dan kegiatan pembangunan sekolah. Subsidi biaya pendidikan tersebut merupakan bantuan dalam bentuk dana yang diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk keperluan pembebasan dan atau pembayaran Sumbangan Penyelenggaraan Pendidikan (SPP), buku dan biaya proses belajar mengajar bagi setiap peserta didik sekolah yang secara nyata terdaftar selaku peserta didik pada lembaga/sekolah penerima subsidi.

Tujuan kebijakan program pemberian subsidi biaya pendidikan di Pemerintah Kota Metro sebagaimana termaksud dalam Perda Nomor 10 Tahun 2008 adalah untuk mewujudkan perluasan akses, pemerataan, peningkatan mutu dan relevansi pendidikan, melalui proses penyelenggaraan pembelajaran yang bermutu pada tingkat pendidikan pra sekolah, pendidikan dasar dan menengah, mendorong sekolah penerima subsidi, melaksanakan manajemen berbasis sekolah dalam rangka meningkatkan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pendidikan pra sekolah pendidikan dasar dan menengah, memotivasi dan melanjutkan upaya reformasi pendidikan pra sekolah, pendidikan dasar dan menengah.

Kebijakan program pemberian subsidi biaya pendidikan di Pemerintah Kota Metro pada hakikatnya membantu menjamin tersedianya lahan, sarana dan prasarana pendidikan, tenaga kependidikan, dan biaya operasional penyelenggaraan dengan pembagian beban tugas dan tanggung jawab sebagaimana yang diatur dalam perundang-undangan yang mengatur tentang pendidikan. Selain itu, kebijakan program pemberian subsidi biaya pendidikan di Pemerintah Kota Metro membantu terselenggaranya dan suksesnya wajib belajar sembilan tahun dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan bagi seluruh



warga masyarakat usia sekolah dan mengantisipasi kesenjangan masyarakat khususnya hak untuk memperoleh pendidikan dan sebagai warga masyarakat dalam mengisi kemerdekaan bahagian dari upaya pencerdasan Bangsa.

Kebijakan program pemberian subsidi biaya pendidikan di Pemerintah Kota Metro berpotensi untuk mengurangi beban masyarakat sebagai peserta didik atau orang tua peserta didik dan memberi kesempatan yang seluas-luasnya kepada usia belajar guna mendapatkan layanan pendidikan yang layak dan bermutu, namun penggunaan subsidi biaya pendidikan belum membiayai beberapa hal yang dibutuhkan sesuai petunjuk teknis dan masih ada beberapa kegiatan yang tidak masuk dalam pendanaan sesuai juknis, selain itu pencairan dana sering terlambat dan nilai dana yang cair tidak sesuai dengan yang dianggarkan.

Berdasarkan uraian tentang kebijakan program pemberian subsidi biaya pendidikan di Pemerintah Kota Metro tersebut, maka dapat dikatakan bahwa kebijakan program pemberian subsidi biaya pendidikan memiliki tujuan yang penting yakni dalam hal mengurangi beban masyarakat/orang tua siswa untuk mendapatkan pendidikan yang layak dan bermutu dan untuk membantu biaya penyelenggaraan pendidikan bagi peserta didik maupun orang tua peserta didik dalam proses belajar mengajar dan kegiatan pembangunan sekolah. Dalam konteks penyelenggaraan administrasi pemerintahan daerah yang baik (*good governance*) maka pemerintah daerah mampu mempertanggungjawabkan segala sikap, perilaku dan kebijakan yang dibuat secara politik, hukum, maupun ekonomi dan membuka kesempatan masyarakat untuk melakukan pengawasan. Sebagai perwujudan konkrit dari implementasi *good governance* di daerah adalah:

- a. Pemerintah daerah administrasi diharapkan dapat berfungsi dengan baik dan tidak memboroskan uang rakyat.
- b. Pemerintah daerah dapat menjalankan fungsinya berdasarkan norma dan etika moralitas pemerintahan yang berkeadilan.
- c. Aparatur pemerintah daerah mampu menghormati legitimasi konvensi konstitusional yang mencerminkan kedaulatan rakyat.
- d. Pemerintah daerah memiliki daya tanggap terhadap berbagai variasi yang berkembang dalam masyarakat<sup>6</sup>.

Kebijakan program pemberian subsidi biaya pendidikan di Pemerintah Kota Metro menitik beratkan pada pencapaian tujuan sesuai dengan maksud dan tujuan kebijakan program pemberian subsidi biaya pendidikan sebagaimana tertuang dalam maksud dan tujuan Perda Nomor 10 Tahun 2008 itu sendiri yakni perluasan akses dan pemerataan, peningkatan mutu dan relevansi pendidikan, serta manajemen berbasis sekolah tingkat pra sekolah, pendidikan dasar dan menengah.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “*Kebijakan Pemerintah Kota Metro dalam Program Pemberian Subsidi Biaya Pendidikan*”.

---

<sup>6</sup> Sedarmayanti. *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*. Mandar Maju. Bandung. 2011. hlm. 26

## **1.2. Perumusan Masalah dan Ruang Lingkup**

### **1.2.1. Permasalahan**

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis uraikan, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah:

- a. Bagaimanakah kebijakan pemerintah Kota Metro dalam program pemberian subsidi biaya pendidikan?
- b. Faktor-faktor apakah yang menjadi penghambat dalam kebijakan pemerintah Kota Metro dalam program pemberian subsidi biaya pendidikan?

### **1.2.2. Ruang Lingkup**

Ruang lingkup penelitian skripsi ini terbatas pada kajian bidang ilmu Hukum Administrasi Negara khususnya hanya terbatas pada hukum administrasi daerah mengenai kebijakan pemerintah daerah Kota Metro dalam program pemberian subsidi biaya pendidikan. Lingkup pembahasan dalam penelitian ini hanya terbatas pada kebijakan Pemerintah Kota Metro dalam program pemberian subsidi biaya pendidikan tingkat pra sekolah (TK/RA), pendidikan dasar (SD/MI) dan menengah (SMP/MTs dan SMA/MA), sedangkan ruang lingkup tempat penelitian hanya dibatasi pada Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga, Inspektorat dan Instansi Pendidik/Sekolah di Kota Metro. Ruang lingkup waktu dalam penelitian ini dilakukan di Tahun 2014.

### **1.3. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

#### **1.3.1. Tujuan Penelitian**

Tujuan dalam penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui kebijakan pemerintah Kota Metro dalam program pemberian subsidi biaya pendidikan.
- b. Untuk mengetahui faktor-faktor penghambat dalam kebijakan pemerintah Kota Metro dalam program pemberian subsidi biaya pendidikan.

#### **1.3.2. Kegunaan Penelitian**

Kegunaan dari penelitian ini adalah mencakup kegunaan teoritis dan kegunaan praktis:

##### **a. Kegunaan Teoritis**

- 1). Diharapkan hasil penelitian ini berguna bagi perkembangan ilmu hukum khususnya hukum administrasi negara.
- 2). Diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran untuk dijadikan arah penelitian lebih lanjut pada masa yang akan datang.

##### **b. Kegunaan Praktis**

- 1). Bagi Pemerintah, dapat memberikan masukan bagi pemerintahan Kota Metro agar daerah tersebut kedepannya lebih baik dan pemerintah setempat lebih memperhatikan dan meningkatkan pendidikan masyarakat.
- 2). Bagi Instansi Sekolah, dapat memberikan pengetahuan dan informasi bagi pihak sekolah untuk lebih bersikap aktif dalam merespon permasalahan subsidi biaya pendidikan.

- 3). Bagi masyarakat, dapat memberikan pengetahuan dan menambah wawasan sehingga dapat mendidik kita menumbuhkan kesadaran masyarakat untuk berpikir dan bertindak kritis terhadap segala ketimpangan yang terjadi dalam pemberian subsidi biaya pendidikan.