



## Kebijakan Hukum Pemenuhan Hak Konstitusional Warga atas Pendidikan Dasar

Ristina Yudhanti✉

Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang, Semarang, Indonesia

### Info Artikel

Sejarah Artikel:  
Diterima Oktober 2011  
Disetujui November 2011  
Dipublikasikan Januari 2012

Keywords:  
Basic Education;  
Right to Education;  
Education Policy.

### Abstrak

Pendidikan merupakan elemen dasar dari hak asasi manusia yang dijamin oleh UUD 1945. Sebagai hak fundamental, pendidikan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap hak-hak sipil lainnya, seperti ekonomi, sosial, budaya dan politik. Penelitian bertujuan untuk mengkaji produk hukum dan kebijakan lokal di Kota Semarang dalam pemenuhan hak pendidikan dasar bagi masyarakat Kota. Data yang digunakan dalam penelitian adalah data sekunder (bahan hukum) dan kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Semarang terkait dengan upaya pemenuhan hak konstitusional warga masyarakat dalam meraih pendidikan dasar. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kerangka hukum yang digunakan oleh Pemerintah Kota Semarang dalam memenuhi hak warga masyarakat kota untuk memperoleh pendidikan dasar disandarkan pada ketentuan perundang-undangan di tingkat Pusat. Dalam konteks itu, Pemerintah Kota tidak secara khusus mengeluarkan Peraturan Daerah dan/atau kebijakan yang terkait dengan pemenuhan hak warga atas pendidikan dasar. Namun demikian, komitmen pemerintah Kota dalam memenuhi hak warga atas pendidikan dasar cukup tinggi. Hal itu ditandai dengan semakin sedikitnya angka putus sekolah dan sebaliknya angka partisipasi kasar dalam pendidikan wajib semakin tinggi. Selain itu, komitmen terhadap pendidikan dasar juga ditunjukkan dengan komitmen anggaran APBD yang rata-rata mencapai di atas 30% melebihi ketentuan nasional.

### Abstract

*Education is a basic element of the human rights guaranteed by the 1945 Constitution. As a fundamental right, education has a significant effect on the civil rights of others, such as economic, social, cultural and political. This study is aimed to examine the laws and local policies in the Semarang City in the fulfillment of the right to basic education for the Citizen of the City. The data used in this study are secondary data (material law) and policies issued by the Government of Semarang City associated with the fulfillment of the constitutional rights of citizens in achieving basic education. The results of this study indicate that the legal framework used by the Semarang City Government in fulfilling the rights of city residents to acquire basic education was based on the statutory provisions at the national level. In that context, the City did not specifically issue a local regulation and / or policies related to the fulfillment of the right of citizens to basic education. However, the city government's commitment to fulfill the rights of citizens to basic education is quite high. It was marked by the small number of dropouts and vice versa gross enrollment rate in higher education compulsory. In addition, the commitment to basic education is also demonstrated by the commitment of budget allocation that would average above 30% over national provisions.*

## 1. Pendahuluan

Pendidikan merupakan elemen dasar dari hak asasi manusia. Di dalam hak atas pendidikan terkandung berbagai elemen yaitu hak ekonomi, sosial dan budaya serta juga hak sipil dan politik. Hak atas pendidikan adalah hak asasi manusia dan sarana yang mutlak diperlukan demi terpenuhinya hak-hak yang lain. Penyelenggaraan pendidikan hingga selesai merupakan prasyarat untuk mendapatkan hak atas pekerjaan, dengan asumsi bahwa dengan pendidikan yang tinggi, maka akan mudah mendapatkan pekerjaan. Bahkan pendidikan juga seringkali dikaitkan dengan isu hak perempuan; dan pendidikan dianggap sebagai sesuatu yang sangat penting untuk pemberdayaan perempuan (Abdi, dkk. 2009:26).

Dalam konteks bernegara, pemenuhan hak dasar atas pendidikan tersebut dalam perspektif hukum HAM internasional, dikategorikan dalam kelompok hak-hak positif. Pengertiannya adalah, bahwa hak tersebut tidak akan terwujud dengan baik, jika tidak ada intervensi Negara. Oleh sebab itu, Negara berkewajiban untuk memenuhinya. Sifat lainnya dari hak ini adalah, tidak bisa dikurangi. Dalam arti pemenuhan bersifat mutlak oleh Negara. Dalam konteks UUD 1945, kewajiban ini secara implisit ditegaskan sebagai salah satu bagian dari rumpun HAM.

Penulisan indikator pemenuhan hak asasi manusia, termasuk di dalamnya hak atas pendidikan sangat penting terutama untuk menjelaskan kewajiban pemenuhan hak asasi manusia dan untuk mendiskusikan bagaimana ketentuan tentang hak-hak di atas data dioperasionalkan. Catarina Tomasevsky Pelapor Khusus PBB sebagaimana dikutip oleh Eide (2001:531) menyatakan bahwa indikator ini diperlukan untuk menerjemahkan hukum hak asasi manusia ke dalam bahasa pemenuhan kuantitatif sebagai patokan realisasi hak-hak tersebut.

Secara umum indikator tersebut dapat diambil di dalam kovenan maupun konvensi yang telah ditanda tangani, karena dalam setiap kovenan telah diberikan apa yang disebut *order of implementation* bagi semua Negara. Penulisan indikator

adalah sangat penting untuk mengetahui dua hal yaitu: kemauan (*willingness*) dan kapasitas atau kemampuan (*capacity*) dari setiap pemerintahan untuk memenuhi dan melindungi hak-hak ekonomi, sosial dan budaya (Eide, 2001:532).

Sedangkan kapasitas atau kemampuan (*capacity*) dimaknai sebagai pelaksanaan yang progresif (*progressive implementation*) setiap hak sesuai dengan sumberdaya financial yang dimiliki. Hal yang lebih penting dalam konteks kemampuan sebuah Negara adalah adanya alokasi anggaran yang cukup bagi pemenuhan hak ekonomi, sosial dan budaya (Eide, 2001:545). Dalam konteks itu, persoalan mendesak yang dihadapi oleh Provinsi Jawa Tengah adalah tingginya jumlah penduduk miskin, yaitu sebesar 6.667.200 orang (20,49 %) pada tahun 2007. Pada Tahun 2003 jumlah penduduk miskin sebanyak 6.980.000 orang (21,78 %). Dengan demikian, selama 5 tahun jumlah penduduk miskin hanya berkurang 112.800 orang atau 1,29 % (Dinas ESDM Jateng, 2011; Aries, 2011). Selain itu, Jawa Tengah juga memiliki persoalan yang juga besar dalam memenuhi hak atas pendidikan bagi warganya. Berdasarkan data dari Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) Pusat tahun 2009, di Indonesia terdapat sedikitnya 13.685.324 anak sekolah—usia 7 hingga 15 tahun—yang putus sekolah. Dari jumlah ini, sebanyak 419.940 (32 persen) diantaranya berada di provinsi Jawa Tengah (Republika, 7/10/2010). Kondisi ini tentu berpengaruh terhadap kualitas pembangunan manusia khususnya di Jawa Tengah. Berdasarkan data BPS Pusat (2010) terlihat bahwa Indeks Pembangunan Manusia di Jawa Tengah berada pada rangking ke -14 selevel lebih tinggi dari Jawa Barat yang berada pada level ke-15.

Dalam konteks Kota Semarang, dengan berubahnya kewajiban pendidikan dasar dari 9 tahun menjadi 12 tahun, tentunya hal itu berdampak terhadap berbagai infrastruktur pendukung yang harus disiapkan oleh pemerintah kota. Diantara infrastruktur pendukung dimaksud adalah kerangka hukum dan kebijakan, anggaran dan sarana-prasarana lainnya. Kepala Disdik

Kota Semarang Bunyamin mengatakan untuk menuju wajar 12 tahun memerlukan persiapan, seperti formula untuk bermigrasi dari wajar 9 tahun menjadi 12 tahun. "Semua perlu dikoordinasikan baik kepada sekolah maupun pihak terkait lainnya seperti Komisi D serta penyelenggara pendidikan dari kalangan swasta (Sindo, 5/10/2011).

Dalam paper ini akan dianalisis mekanisme bekerjanya hukum lokal yang digunakan oleh Pemerintah Kota Semarang dalam mendukung terwujudnya hak warga atas pendidikan dasar; Selain itu, akan dianalisis juga pelaksanaan kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Kota Semarang dalam memenuhi hak konstitusional warga atas pendidikan.

## 2. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian deskriptif-analitis. Dalam hal ini, penelitian ini mencoba menggambarkan dan menjelaskan serta menganalisis hal-hal yang berkaitan dengan status dan kondisi pemenuhan hak atas pendidikan bagi masyarakat Kota Semarang. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan pertimbangan bahwa pendekatan tersebut menyediakan beberapa perangkat yang fleksibel bagi pengumpulan dan analisa data. Definisi generik dari penelitian kualitatif adalah "menggunakan berbagai metode, serta melibatkan pendekatan naturalistik dan interpretatif terhadap subjek persoalannya" (Riduwan, 2004; Sugiyono, 2004). Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder (bahan hukum), yakni berbagai produk hukum dan kebijakan pemerintah daerah terkait dengan upaya pemenuhan hak atas pendidikan serta hasil wawancara dengan dinas pendidikan Kota Semarang. Adapun data pendukung berasal dari hasil penelitian kepustakaan. Data ini terdiri dari hasil-hasil penelitian sebelumnya, dokumen, buku, dan artikel yang terkait (Moleong, 2002; Alsa, 2004).

Data yang telah terkumpul dianalisis melalui dua tahap. Pada tahap pertama menggunakan strategi analisis umum yang disebut strategi mengandalkan proposisi-

proposisi teoritis (*relying on theoretical prepositions*), dan pada tahap berikutnya menggunakan teknik analisis yang disebut dengan *explanation building*. Strategi analisis umum dengan mengandalkan proposisi-proposisi teoritis adalah analisis data dengan cara mengikuti proposisi-proposisi yang menuntun seluruh rangkaian studi. Proposisi-proposisi dilakukan untuk memfokuskan perhatian pada data tertentu dan mengabaikan data yang lain, dan membantu mengorganisasi keseluruhan studi serta mendefinisikan penjelasan alternatif untuk diuji. Adapun teknik analisis *explanation building* digunakan karena model analisis ini dibutuhkan untuk menjelaskan suatu rangkaian hubungan kausal tentang fenomena atau kasus tertentu, yang bersifat kompleks dan sulit diukur secara pasti (Denzin K., J.Lincoln, 1994:2). Untuk menguji akurasi data, maka peneliti akan melakukan pengujian data melalui validitas *natural history*, yaitu data disebut valid secara *natural history* apabila orang lain dapat menerima hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti. Proses ini dilakukan melalui verifikasi dalam wujud diskusi terbatas antara peneliti dengan partisipan dan kolega dalam kegiatan diskusi laporan penelitian (Alsa, 2004).

## 3. Hasil Penelitian dan Pembahasan

### a. Jaminan Konstitusi Terhadap Pendidikan

Pendidikan merupakan tugas yang penting bagi warga, dengan tanggungjawab utama pelaksanaan kegiatan pendidikan berada di tangan Pemerintah. Dalam Pembukaan UUD 1945, dinyatakan: "Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia ... melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia ...".

Sejalan dengan amanat Pembukaan UUD 1945 tersebut di atas, maka para pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia menetapkan pengaturan lebih lanjut tentang pendidikan dalam Pasal 31 Ayat (1) UUD

1945 (sebelum amandemen) bahwa, *“Tiap-tiap warganegara berhak mendapatkan pengajaran.”* Secara detail Pasal 31 UUD 1945 menguraikan hak-hak warga Negara dalam pendidikan sebagai berikut: (1). Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan; (2). Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayai; (3). Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dalam undang-undang; (4). Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapat dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional; (5). Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

Kewajiban pemerintah dalam pelaksanaan pendidikan nasional adalah memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi dan wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun. Hal tersebut sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 11 UU Nomor 20 Tahun 2003.

Tanggung jawab pemerintah atau negara dalam membiayai dan menyediakan dana pendidikan sebagai konsekuensi atas pelaksanaan Pasal 31 UUD 1945, ternyata dilaksanakan lain oleh Pasal 46 Ayat (1) UU Nomor 20 Tahun 2003 yaitu Pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat. Begitu juga sumber pendanaan pendidikan di dalam Pasal 47 Ayat (2) UU Nomor 20 Tahun 2003 menjadi tanggung jawab pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat. Pengalokasian anggaran pendidikan di dalam Pasal 49 Ayat (1) UU Nomor 20 Tahun 2003 telah

diatur dialokasikan minimal 20% dari APBN sektor pendidikan dan minimal 20% dari APBD selain alokasi gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan. Penjelasan Pasal 49 Ayat (1) menyatakan Pemenuhan pendanaan pendidikan dapat dilakukan secara bertahap.

Dalam perkembangannya, pasal-pasal di dalam UU Nomor 20 Tahun 2003 beberapa kali diajukan permohonan Pengujian UU ke Mahkamah Konstitusi. Pada tanggal 5 Oktober 2005, MK melakukan pengujian atas Pasal 17 Ayat (1) (2) dan Penjelasan Pasal 49 Ayat (1) dengan Nomor 11/PUU-III/2005. Dalam putusannya atas pasal-pasal tersebut, MK memutuskan: (1). Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian; (2). Menyatakan Penjelasan Pasal 49 Ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (3). Menyatakan Penjelasan Pasal 49 Ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat; (4). Menolak permohonan para Pemohon untuk selebihnya; (5). Memerintahkan pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;

Pertimbangan Mahkamah Konstitusi atas putusan tersebut adalah bahwa pada hakikatnya pelaksanaan ketentuan Konstitusi tidak boleh ditunda-tunda. UUD 1945 secara *expressis verbis* telah menentukan bahwa anggaran pendidikan minimal 20% harus diprioritaskan yang tercermin dalam APBN dan APBD tidak boleh direduksi oleh peraturan perundang-perundangan yang secara hierarkis berada di bawahnya. Penjelasan Pasal 49 Ayat (1) UU Sisdiknas juga telah membentuk norma baru yang mengaburkan norma yang terkandung dalam Pasal 49 Ayat (1) yang ingin dijelaskannya, sehingga ketentuan dalam Penjelasan Pasal

49 Ayat (1) tersebut juga bertentangan dengan prinsip-prinsip dan teori perundang-undangan yang sudah lazim diterima dalam ilmu hukum yang kemudian dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-III/2005 dalam permohonan pengujian Penjelasan Pasal 59 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Terlebih lagi pendidikan di Indonesia sudah sangat tertinggal, sehingga sudah waktunya pendidikan harus menjadi prioritas utama pembangunan di Indonesia yang perwujudannya antara lain adalah pemberian prioritas di bidang anggaran. Adanya Penjelasan Pasal 49 Ayat (1) UU Sisdiknas menjadi alasan bagi Pemerintah, baik Pemerintah Pusat maupun pemerintah daerah untuk tidak memenuhi pagu 20% anggaran pendidikan dalam APBN dan APBD.

Adapun pertimbangan Mahkamah Konstitusi atas putusan tersebut adalah bahwa Mahkamah tetap harus menjamin dilaksanakannya amanat UUD 1945 tentang anggaran pendidikan yang harus diprioritaskan sekurang-kurangnya 20% dari APBN. Apalagi, jika dikaitkan dengan strategi pembangunan yang seharusnya menempatkan pendidikan sebagai human investment, maka pendidikan harus dipandang lebih penting dari bidang-bidang lainnya. Segenap ketentuan tersebut menempatkan Pemerintah sebagai penanggung jawab dan pemain utama dalam kegiatan pendidikan, dengan tetap mengakui porsi pihak masyarakat untuk ikut menyelenggarakan kegiatan pendidikan. Kewajiban konstitusi dengan menetapkan porsi anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) memperlihatkan sifat pendidikan yang demikian penting bagi perjalanan bangsa ke depan, dengan mempersiapkan kualitas manusia Indonesia yang mampu secara teknis membangun negara dan berkompetisi melalui pengembangan teknologi dengan memperhatikan sisi akhlak mulia.

### **b. Pemenuhan Hak Atas Pendidikan Dasar di Kota Semarang**

Tanggung jawab pemerintah untuk melaksanakan pendidikan juga dilakukan dengan mengupayakan kegiatan pendidikan berdasarkan Sistem Pendidikan Nasional dengan pengadaan prasarana dan sarana pendidikan yang sudah tentu tidak murah. Keberhasilan pendidikan merupakan salah satu indikator utama keberhasilan pelaksanaan tugas pemerintahan. Karena itu, Pemerintah sudah sepatutnya memberikan perhatian terhadap pendidikan, terutama melalui alokasi dana untuk kegiatan pendidikan.

Penyelenggaraan pendidikan di Kota Semarang didasarkan pada Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 1 Tahun 2007. Secara filosofis, perda ini dimaksudkan untuk merespon tuntutan pendidikan sebagai bagian dari komponen hak ekonomi sosial, dan budaya (ekosob) sebagaimana diamaatkan oleh *The International Convention on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR). Disamping itu, juga dimaksudkan sebagai pedoman (*guidance*) dalam merespon tuntutan globalisasi. Hal ini tertuang dalam konsideran perda tersebut yang menyebutkan: a. bahwa pendidikan merupakan suatu sistem yang terdiri dari komponen peserta didik, pendidik dan tenaga kependidikan, kurikulum, sarana prasarana, dana, lingkungan sosial, ekonomi, budaya, politik, teknologi, dan partisipasi masyarakat; b. bahwa dalam rangka menjamin pemerataan kesempatan pendidikan, peningkatan mutu pendidikan, dan peningkatan sumber daya manusia sehingga mampu menghadapi globalisasi, maka diperlukan pengaturan mengenai penyelenggaraan pendidikan di Kota Semarang.

Di dalam Perda tersebut secara komprehensif diuraikan mengenai berbagai aspek penting terkait dengan upaya penyelenggaraan pendidikan dengan baik, salah satu diantaranya adalah penyediaan infrastruktur pendidikan di semua jenjang dan jenis pendidikan seperti komponen-komponen pendidikan yang meliputi sarana-

**Tabel 1.** Data Sekolah di Kota Semarang

| No | Sekolah | Tahun |      |      |      |      |
|----|---------|-------|------|------|------|------|
|    |         | 2008  | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
| 1  | SD      | 640   | 630  | 631  | 633  | 524  |
| 2  | MI      | 78    | 78   | 78   | 78   | 78   |
| 3  | SMP     | 169   | 170  | 168  | 173  | 173  |
| 4  | MTs     | 31    | 32   | 33   | 34   | 34   |
| 5  | SMA     | 77    | 77   | 77   | 76   | 75   |
| 6  | MA      | 20    | 20   | 21   | 23   | 23   |
| 7  | SMK     | 70    | 74   | 75   | 86   | 89   |

Sumber: Dinas Pendidikan Kota Semarang, 2012.

prasarana, kurikulum, sumberdaya manusia, dan biaya pendidikan. Terkait dengan infrastruktur seperti gedung dan bangunan, secara implisit dijelaskan dalam Pasal 53 Perda No. 1 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kota Semarang. Dalam Pasal 53 tersebut dijelaskan, bahwa minimal ada 3 (tiga) ruang wajib yang harus ada dalam satuan pendidikan, yakni: ruang pendidikan, ruang administrasi dan ruang penunjang. Dalam konteks itu, pemerintah hanya memiliki kewajiban untuk membiayai perawatan dari ruang dan bangunan satuan pendidikan tersebut.

Sementara itu, jumlah satuan pendidikan di Kota Semarang selama kurun waktu 5 (tahun) terakhir sebagaimana ditunjukkan dalam Tabel 4.1 mengalami stagnasi khususnya pada level Madrasah Ibtidaiyah (MI) yang berjumlah 78 sekolah. Sementara untuk level Sekolah Dasar cenderung mengalami penurunan yang signifikan setiap tahunnya, dari yang semua pada tahun 2008 mencapai 640 sekolah, pada tahun 2012 menyusut menjadi 524 sekolah.

Sementara itu pada satuan pendidikan setingkat SMP/MTs, SMA dan MA cenderung rata-rata mengalami sedikit kenaikan antara 1 sampai dengan 2 unit sekolah baru. Kondisi berbeda dialami oleh SMK yang mengalami kenaikan yang signifikan, dari yang semula hanya berjumlah 70 sekolah pada tahun 2008 menjadi 89 sekolah pada tahun 2008.

Data pada Tabel 1 menunjukkan bahwa focus perhatian pemerintah dalam pengembangan satuan pendidikan banyak

pada dua level pendidikan yakni Madrasah Ibtidaiyah (MI) dan Sekolah Menengah Kejuruan (SMK). Jika data ini dikaitkan dengan situasi riil di lapangan ada dua fenomena besar yang dihadapi bangsa Indonesia dalam dunia pendidikan, yakni persoalan kemerosotan karakter di satu sisi dan tidak sinkronnya lulusan yang dihasilkan dengan dunia kerja. Oleh sebab itu, besar kemungkinan kedua level pendidikan tersebut diharapkan mampu memberikan sumbangsih pengayaan nilai karakter dan skill secara integratif.

Sebagaimana telah dimaklumi bahwa Kebijakan Nasional Pembangunan Karakter Bangsa merupakan inisiatif pemerintah untuk memprioritaskan pembangunan karakter bangsa yang menjadikan nilai-nilai religius sebagai karakter utama. Dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025 (Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007), dinyatakan secara jelas mengenai tujuan pendidikan, yaitu: "...terwujudnya karakter bangsa yang tangguh, kompetitif, berakhlak mulia, dan bermoral berdasarkan Pancasila, yang dicirikan dengan watak dan prilaku manusia dan masyarakat Indonesia yang beragam, beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berbudi luhur, bertoleran, bergotongroyong, berjiwa patriotik, berkembang dinamis, dan berorientasi ipteks." Oleh karena itu pembangunan karakter bangsa memiliki cakupan dan tingkat urgensi yang sangat luas dan bersifat multidimensional. Ditegaskan dalam Kebijakan tersebut sangat luas karena

**Tabel 2.** Perbandingan Rasio Jumlah Murid dan Guru SD

| Tahun | Jumlah Murid (orang) | Jumlah Guru (orang) | Rasio Murid: Guru (orang) | Rasio Sekolah: Murid (orang) |
|-------|----------------------|---------------------|---------------------------|------------------------------|
| 2008  | 154,854              | 8,313               | 1:19                      | 1:216                        |
| 2009  | 153,988              | 8,684               | 1:18                      | 1:217                        |
| 2010  | 155,282              | 8,802               | 1:18                      | 1:219                        |
| 2011  | 155,865              | 8,324               | 1:19                      | 1:219                        |
| 2012  | 155,865              | 8,324               | 1:19                      | 1:259                        |

memang secara substantif dan operasional terkait dengan "...pengembangan seluruh aspek potensi-potensi keunggulan bangsa dan bersifat multidimensional karena mencakup dimensi-dimensi kebangsaan yang hingga saat ini sedang dalam proses "menjadi".

Dalam hal ini dapat juga disebutkan bahwa (1) karakter merupakan hal sangat esensial dalam berbangsa dan bernegara, hilangnya karakter akan menyebabkan hilangnya generasi penerus bangsa; (2) karakter berperan sebagai "kemudi" dan kekuatan sehingga bangsa ini tidak terombang-ambing; (3) karakter tidak datang dengan sendirinya, tetapi harus dibangun dan dibentuk untuk menjadi bangsa yang bermartabat. Selanjutnya, ditegaskan bahwa pembangunan karakter bangsa harus difokuskan pada "...tiga tataran besar, yaitu (1) untuk menumbuhkan dan memperkuat jati diri bangsa, (2) untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), dan (3) untuk membentuk manusia dan masyarakat Indonesia yang berakhlak mulia dan bangsa yang bermartabat."

Sementara itu, terkait dengan peningkatan jumlah SMK sangat mungkin hal ini dimaksudkan untuk merespon kebijakan pemerintah pusat yang menengarai bahwa 65% pengangguran di Indonesia berasal dari pendidikan menengah atas. Oleh sebab itu, pemerintah melakukan kebijakan ekspansi besar-besaran dengan memberikan proporsi pendidikan yang berbasis keterampilan lebih besar lagi, khususnya SMK. Namun sayangnya bahwa seara faktual mayoritas penyelenggara SMK berdasarkan data Direktorat Pengembangan SMK, tiga dari empat penyelenggara SMK di Indonesia

adalah perguruan swasta.

Dalam ketentuan Pasal 13 Ayat (5) dan Ayat (6) Perda Kota Semarang No. 1 Tahun 2007 disebutkan bahwa Sekolah Dasar (SD), Madrasah Ibtidaiyah (MI), Sekolah Menengah Pertama (SMP), Madrasah Tsanawiyah (MTs) dan Sekolah Menengah Atas (SMA), Madrasah Aliyah (MA) jumlah peserta didik dalam satu rombongan belajar/kelas paling sedikit 20 peserta didik dan paling banyak 40 peserta didik. Sementara untuk Sekolah Menengah Kejuruan jumlah peserta didik setiap rombongan belajar antara 20 peserta didik sampai dengan 40 peserta didik untuk kelompok non teknologi dan 20 peserta didik sampai dengan 36 peserta didik untuk kelompok Teknologi, Pertanian, dan Seni Kerajinan.

Berdasarkan data dari Dinas Pendidikan Kota Semarang sebagaimana ditunjukkan dalam Tabel 2 terlihat bahwa rata-rata rasio perbandingan antara guru dengan murid dalam satu rombongan belajar/kelas untuk jenjang pendidikan Sekolah Dasar melampaui rasio maksimal dengan kisaran perbandingan 1:19; dan 1:19. Kondisi ini mengindikasikan bahwa jumlah guru di setiap satuan pendidikan Sekolah Dasar sudah cukup sebanding.

Sementara itu, kondisi serupa untuk jenjang pendidikan Sekolah Menengah Pertama (SMP) juga mengalami ketidakseimbangan dengan tingkat rata-rata 1:14. Kondisi ini mengindikasikan bahwa rata-rata di Sekolah Menengah Pertama (SMP) mengalami kekuarangan siswa atau sebaliknya mengalami kelebihan tenaga pengajar. Sementara di lihat dari rata-rata perbandingan rasio sekolah terhadap murid, tampak bahwa rata-rata jumlah siswa setiap

**Tabel 3.** Perbandingan Rasio Jumlah Murid dan Guru SMP

| Tahun | Jumlah Murid (orang) | Jumlah Guru (orang) | Rasio Murid: Guru (orang) | Rasio Sekolah: Murid (orang) |
|-------|----------------------|---------------------|---------------------------|------------------------------|
| 2008  | 71,860               | 5,107               | 1:14                      | 1:359                        |
| 2009  | 72,102               | 5,145               | 1:14                      | 1:357                        |
| 2010  | 71,703               | 5,204               | 1:14                      | 1:357                        |
| 2011  | 70,642               | 5,139               | 1:14                      | 1:341                        |
| 2012  | 70,642               | 5,139               | 1:14                      | 1:341                        |

**Tabel 4.** Perbandingan Rasion Jumlah Murid dan Guru SMA

| Tahun | Jumlah Murid (orang) | Jumlah Guru (orang) | Rasio Murid: Guru (orang) | Rasio Sekolah: Murid (orang) |
|-------|----------------------|---------------------|---------------------------|------------------------------|
| 2008  | 38,721               | 3,221               | 1:12                      | 1:399                        |
| 2009  | 37,263               | 3,282               | 1:11                      | 1:384                        |
| 2010  | 36,480               | 3,438               | 1:11                      | 1:372                        |
| 2011  | 35,136               | 3,208               | 1:11                      | 1:355                        |
| 2012  | 35,136               | 3,208               | 1:11                      | 1:359                        |

**Tabel 5.** Perbandingan Rasio Jumlah Murid dan Guru SMK

| Tahun | Jumlah Murid (orang) | Jumlah Guru (orang) | Rasio Murid: Guru (orang) | Rasio Sekolah: Murid (orang) |
|-------|----------------------|---------------------|---------------------------|------------------------------|
| 2008  | 30,488               | 2,475               | 12                        | 436                          |
| 2009  | 33,262               | 2,645               | 13                        | 449                          |
| 2010  | 34,558               | 2,757               | 13                        | 461                          |
| 2011  | 37,005               | 3,153               | 12                        | 430                          |
| 2012  | 37,005               | 3,153               | 12                        | 416                          |

sekolah sebanyak 350-an siswa dengan tingkat perkembangan secara fluktuatif pada level rendah setiap tahunnya.

Kondisi serupa juga terjadi pada satuan pendidikan Sekolah Menengah Atas (SMA/MA), dimana rasio perbandingan antara jumlah murid dengan siswa juga mengalami ketidakseimbangan dengan perbandingan 1:11. Sementara itu, rasio perbandingan antara jumlah siswa pada setiap sekolah berada pada kisaran 300-400-an siswa dengan tingkat rerata yang tidak begitu banyak mengalami fluktuasi pada setiap tahunnya. Kondisi ini menunjukkan bahwa beban guru dalam mengajar cukup sedikit, sehingga hal

ini bisa memberikan peluang bagi guru untuk meningkatkan kualitas pendidikan. Hal ini dapat berjalan jika pembagian rombongan belajar dapat berjalan secara merata di kalangan guru.

Sementara itu, untuk tingkat pendidikan kejuruan juga mengalami kondisi yang sama, dimana tingkat perbandingan antara rasio jumlah guru dengan murid relative tidak seimbang, dengan tingkat rata-rata 1:12, dan tingkat rata-rata jumlah siswa pada setiap sekolah berkisar di atas 430-an siswa.

Data pada Tabel 2-5 di atas menunjukkan bahwa terjadi perbedaan yang kontradiktif mengenai rasio perbandingan siswa dengan guru pada semua level jenjang

**Tabel 6.** Angka Partisipasi Kasar (APK) Wajar Dikdas

| No. | Kecamatan     | Tingkat SD       |                        | Tingkat SMP      |                        | Tingkat Dikdas     |                          |
|-----|---------------|------------------|------------------------|------------------|------------------------|--------------------|--------------------------|
|     |               | Termasuk Paket A | Tidak Termasuk Paket A | Termasuk Paket B | Tidak Termasuk Paket B | Termasuk Paket A+B | Tidak Termasuk Paket A+B |
| (1) | (2)           | (3)              | (4)                    | (5)              | (6)                    | (7)                | (8)                      |
| 1   | Tugu          | 128,88           | 127,54                 | 139,50           | 134,30                 | 133,30             | 130,35                   |
| 2   | Mijen         | 110,09           | 109,30                 | 102,97           | 98,20                  | 107,54             | 105,32                   |
| 3   | Gunungpati    | 97,62            | 97,05                  | 106,01           | 104,90                 | 86,93              | 85,30                    |
| 4   | Smg Selatan   | 146,01           | 146,01                 | 253,71           | 253,71                 | 175,92             | 175,92                   |
| 5   | Smg Barat     | 106,93           | 106,93                 | 202,16           | 200,52                 | 125,80             | 125,47                   |
| 6   | Smg Tengah    | 106,55           | 106,55                 | 190,34           | 189,99                 | 175,60             | 175,45                   |
| 7   | Smg Timur     | 134,32           | 134,32                 | 87,69            | 85,95                  | 112,37             | 111,54                   |
| 8   | Smg Utara     | 115,39           | 115,39                 | 21,67            | 20,98                  | 56,19              | 55,89                    |
| 9   | Genuk         | 128,31           | 128,31                 | 97,19            | 93,76                  | 102,99             | 101,93                   |
| 10  | Gayamsari     | 101,21           | 101,21                 | 98,53            | 97,98                  | 98,98              | 98,79                    |
| 11  | Pedurungan    | 90,63            | 90,52                  | 165,81           | 163,41                 | 105,13             | 104,57                   |
| 12  | Tembalang     | 88,58            | 88,45                  | 79,91            | 78,62                  | 86,05              | 85,58                    |
| 13  | Candisari     | 101,95           | 101,95                 | 64,60            | 62,83                  | 85,39              | 84,61                    |
| 14  | Gajah-mungkur | 145,09           | 144,71                 | 17,70            | 17,47                  | 66,28              | 65,99                    |
| 15  | Banyu-manik   | 115,28           | 115,28                 | 422,45           | 414,61                 | 137,34             | 136,51                   |
| 16  | Ngaliyan      | 92,10            | 91,94                  | 57,08            | 54,97                  | 81,02              | 80,24                    |
|     | Rata-rata     | 105,79           | 105,65                 | 97,36            | 95,57                  | 102,93             | 102,23                   |

Sumber: Dinas Pendidikan Kota Semarang, 2012

pendidikan dari Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama dan Sekolah Menengah Atas. Pada satuan pendidikan Sekolah Dasar ketidakseimbangan terjadi antara rasio guru dengan siswa, dimana jumlah siswa kurang sesuai dengan ketentuan batas minimal dan batas maksimal. Demikian juga pada level pendidikan Sekolah Pertama dan Sekolah Menengah Atas ketidak seimbangan terjadi antara guru dengan murid, dimana jumlah guru tidak seimbangan dengan jumlah siswa pada setiap kelasnya. Oleh sebab itu, diperlukan rasionalisasi antara kedua level pendidikan tersebut dengan melakukan evaluasi secara menyeluruh.

Pada Pasal 54, Pasal 55, dan Pasal 56 Perda Kota Semarang No.1 Tahun

2007 telah digariskan mengenai ketentuan evaluasi secara komprehensif, dengan tujuan a. pengendalian mutu pendidikan serta memperoleh masukan guna pengembangan pendidikan selanjutnya; dan b. sebagai bentuk akuntabilitas publik. Adapun sasaran evaluasi tersebut mencakup: a.peserta didik; b.tenaga kependidikan; dan c. lembaga dan program pendidikan pada semua jenjang, satuan, dan jenis pendidikan. Sementara itu, terkait dengan evaluasi mengenai keseimbangan antara jumlah siswa dengan guru tidak secara eksplisit ditegaskan dalam Perada tersebut. Namun, hal itu bisa dilihat dari evalalulasi kinerja dari setiap satuan pendidikan secara menyeluruh dan berkala yang mencakup beberapa aspek, yaitu: a.

perencanaan; b. pelaksanaan; c. penilaian hasil belajar; d. analisis hasil belajar; dan e. perbaikan dan pengayaan.

Sementara itu, standar baku dalam melihat tingkat partisipasi pendidikan menggunakan rumusan Angka Partisipasi Kasar (APK). Angka Partisipasi Kasar (APK) didefinisikan sebagai perbandingan antara jumlah murid pada jenjang pendidikan tertentu (SD, SLTP, SLTA dan sebagainya) dengan penduduk kelompok usia sekolah yang sesuai dan dinyatakan dalam persentase. Hasil perhitungan APK ini digunakan untuk mengetahui banyaknya anak yang bersekolah di suatu jenjang pendidikan tertentu pada wilayah tertentu. Semakin tinggi APK berarti semakin banyak anak usia sekolah yang bersekolah di suatu jenjang pendidikan pada suatu wilayah. Nilai APK bisa lebih bes dari 100 % karena terdapat murid yang berusia di luar usia resmi sekolah, terletak di daerah kota, atau terletak pada daerah perbatasan.

Data pada Tabel 6 menunjukkan bahwa Angka Partisipasi Kasar (APK) di Kota Semarang menunjukkan bahwa angka tertiggi untuk tingka SD termasuk Paket A berada di kawasan Semarang Selatan yang mencapai 146,01. Sebaliknya, angka terendah berada di wilayah Pedurungan yang hanya mencapai 90,63 orang. Sementara itu, untuk tingkat pendidikan Sekolah Menengah Pertama (SMP), APK yang termasuk Paket A tertinggi berada pada Semarang Selatan dan Semarang Tengah dengan masing-masing 175,92 dan 175,60. Kondisi sebaliknya terendah berada di Kecamatan Semarang Utara yang hanya mencapai 56,19 orang.

Data tabel 6 menunjukkan bahwa tingkat partisipasi pendidikan dasar di Kota Semarang relatif baik. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan pemerintah Kota dalam mengupayakan pendidikan dasar secara merata telah mendapatkan apresiasi yang cukup baik dari masyarakat. Kondisi juga didukung oleh kebijakan Pemerintah Kota Semarang yang dituangkan dalam RPJMD tahun 2005-2010 yang mencanangkan pendidikan agar dapat diakses dengan mudah dan merata sebagai berikut: (a). Mengupayakan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan bagi

seluruh masyarakat kota, dengan sasaran meningkatnya derajat pendidikan masyarakat kota; (b). Penyusunan program pendidikan secara terpadu yang juga merupakan salah satu elemen perencanaan strategis bagi tercapainya kebijakan yang telah ditetapkan; (c). Dalam penyelenggaraan pendidikan mengacu pada prinsip "Pendidikan murah" dan "Pendidikan Gratis" untuk masyarakat miskin; (d). Pembelajaran dalam pendidikan sesuai dengan tuntutan perkembangan iptek dan kebutuhan masyarakat; (e). Meningkatkan atau mengintensifkan kegiatan pemberantasan buta aksara atau kesetaraan fungsional, untuk memberantas tuntas masyarakat buta huruf; (f). Mengoptimalkan program wajib belajar pendidikan dasar (wajib dikdas) 9 tahun; (g). Peningkatan kemampuan, keahlian dan kualitas tenaga pengajar (guru) dalam proses belajar mengajar terutama untuk tingkat sekolah dasar, sehingga dapat mempengaruhi terhadap kualitas siswa; (h). Mewujudkan sistem pendidikan kejuruan yang memenuhi standar kebutuhan dan tuntutan pasar kerja, sehingga menunjang terhadap penurunan jumlah pengangguran.

Sementara itu, pada tahun 2007, kalangan DPRD Kota Semarang menyoroti tingginya angka putus sekolah di Kota Semarang. Mereka khawatir, tingginya angka putus sekolah akan mempengaruhi keberhasilan pengembangan pendidikan, dan berdampak pada kualitas sumber daya manusia (SDM) (Suara Merdeka, 11/4/2007). Maka Dewan meminta Pemkot mengambil langkah-langkah strategis untuk menurunkan angka putus sekolah itu. Persoalan anak putus sekolah tersebut, mengemuka dalam pandangan umum Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKP) Wali Kota 2006 di ruang sidang paripurna DPRD Kota Semarang, Selasa (10/4). Dalam pandangan umum Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (FPKS), Ketua Fraksi Agung Budi Margono meminta Pemkot mengambil langkah cepat untuk mengatasi persoalan itu. Anggota FPKS yang juga Ketua Komisi D, Ahmadi mengatakan, dalam bidang pendidikan ada dua hal yang patut menjadi perhatian. Yakni angka putus sekolah di Kota Semarang terhitung cukup

**Tabel 7.** Angka Putus Sekolah dan Faktor Penyebabnya

| Tahun | SD/MI | SMP   | SMA/SMK | Faktor Penyebab  |
|-------|-------|-------|---------|--|
| 2008  | 0,03% | 0,40% | 0,57%   | 1. anak tidak mau bersekolah                                 |
| 2009  | 0,03% | 0,12% | 0,13%   | 2. orang tua lebih memilih anaknya bekerja ketimbang sekolah |
| 2010  | 0,75% | 1,51% | 1,51%   |  |
| 2011  | 0,04% | 0,05% | 1,43%   |  |
| 2012  | 0,04% | 0,05% | 1,43%   |  |

Sumber: Dinas Pendidikan Kota Semarang, 2012

tinggi dan kerusakan 44% bangunan sekolah, baik dalam kategori berat, sedang, maupun ringan.

Dalam LKPJ 2006 tersebut disebutkan bahwa angka putus sekolah Kota Semarang memang terbilang tinggi. Pada jenjang SD/MI angka putus sekolah 2006 tercatat 62 siswa, sama persis dengan tahun sebelumnya. Untuk jenjang SMP/MTs, angka itu mengalami penurunan dari 390 siswa pada 2005 menjadi 368 siswa pada 2006. Sementara, pada jenjang SMA/SMK/MA, angka putus sekolah turun dari 469 siswa pada 2005 menjadi 460 siswa pada tahun 2006. Ahmadi meminta agar pada 2007 ini Pemkot bisa mengatasi persoalan biaya pendidikan. Anggaran pendidikan yang cukup besar, mendekati 20% dari total belanja langsung pada APBD 2007, diharapkan berdampak pada penyediaan sekolah murah. Terlebih lagi, dalam APBD itu terdapat pos Bantuan Penyelenggaraan Pendidikan (BPP) untuk membantu anak yang kurang mampu dalam membayar SPP-nya.

Kondisi tersebut pada lima tahun berikutnya (2008-2012) telah mengalami perubahan yang signifikan. Data pada Tabel 4.7 menunjukkan bahwa kisaran Angka Putus Sekolah sangat rendah yang berada di kisaran 0,03-1,51% saja. Kondisi menunjukkan bahwa upaya perbaikan kebijakan pemerataan pendidikan bagi masyarakat Kota Semarang telah berjalan dengan baik. Namun demikian, ada dua faktor penyebab yang umumnya dialami oleh anak yang putus sekolah. *Pertama*, faktor pribadi yang bersangkutan yang memang enggan bersekolah. *Kedua*, faktor tuntutan ekonomi keluarga yang meminta anak mereka untuk membantu mencari nafkah keluarga.

Kedua faktor tersebut dibenarkan oleh Taufik Hidayat, Kepala Bagian Pendidikan Dasar Diknas Kota Semarang, (Wawancara, 8/4/2012) yang menyatakan: "Perilaku masyarakat dianggap menjadi penghambat yang paling berpengaruh. Faktanya banyak anak yang berniat "harus bekerja" atau dipaksa kerja untuk membantu keuangan keluarga. Fakta miris lain orang tua tidak mengizinkan anak sekolah dengan stigma banyak orang bisa sukses tanpa harus mendapatkan pendidikan formal. Sayangnya juga bahwa Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional (RSBI) yang tidak memungut biaya apapun malah dianggap mahal oleh beberapa bagian masyarakat. Hal ini karena stigma "Internasional" yang dianggap mahal. Padahal sesuai peraturan dari Kemendikbud terdapat kuota 20 persen yang harus terpenuhi untuk menampung warga miskin".

### **c. Komitmen dan Kapasitas Pemkot**

Pendidikan merupakan tugas yang penting untuk dipikul oleh segenap warga bangsa, dengan tumpuan tanggungjawab utama pelaksanaan kegiatan pendidikan berada di pundak Pemerintah sesuai dengan amanat Pembukaan UUD 1945, yaitu "Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia ... melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia ...".

Sejalan dengan amanat Pembukaan UUD 1945 tersebut di atas, maka para pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia menetapkan pengaturan lebih lanjut tentang pendidikan dalam Pasal 31 Ayat (1) UUD

1945 (sebelum amandemen) bahwa, *“Tiap-tiap warganegara berhak mendapatkan pengajaran.”* Secara detail Pasal 31 UUD 1945 menguraikan hak-hak warga Negara dalam pendidikan sebagai berikut: (1). Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan; (2). Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayai; (3). Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dalam undang-undang; (4). Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapat dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional; (5). Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

Kewajiban pemerintah dalam pelaksanaan pendidikan nasional adalah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi dan wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun. Hal tersebut sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 11 UU Nomor 20 Tahun 2003.

Tanggung jawab pemerintah atau negara dalam membiayai dan menyediakan dana pendidikan sebagai konsekuensi atas pelaksanaan Pasal 31 UUD 1945, ternyata dilaksanakan lain oleh Pasal 46 Ayat (1) UU Nomor 20 Tahun 2003 yaitu Pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat. Begitu juga sumber pendanaan pendidikan di dalam Pasal 47 Ayat (2) UU Nomor 20 Tahun 2003 menjadi tanggung jawab pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat.

Pengalokasian anggaran pendidikan di dalam Pasal 49 Ayat (1) UU Nomor 20 Tahun

2003 telah diatur dialokasikan minimal 20% dari APBN sektor pendidikan dan minimal 20% dari APBD selain alokasi gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan. Penjelasan Pasal 49 Ayat (1) menyatakan Pemenuhan pendanaan pendidikan dapat dilakukan secara bertahap.

Dalam perkembangannya, pasal-pasal di dalam UU Nomor 20 Tahun 2003 beberapa kali diajukan permohonan Pengujian UU ke Mahkamah Konstitusi. Pada tanggal 5 Oktober 2005, MK melakukan pengujian atas Pasal 17 Ayat (1) (2) dan Penjelasan Pasal 49 Ayat (1) dengan Nomor 11/PUU-III/2005. Dalam putusannya atas pasal-pasal tersebut, MK memutuskan untuk mengabulkan permohonan para pemohon dan menyatakan Penjelasan Pasal 49 Ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Pertimbangan MK atas putusan tersebut adalah pada hakikatnya pelaksanaan ketentuan Konstitusi tidak boleh ditunda-tunda. UUD 1945 secara *expressis verbis* telah menentukan bahwa anggaran pendidikan minimal 20% harus diprioritaskan yang tercermin dalam APBN dan APBD tidak boleh direduksi oleh peraturan perundang-perundangan yang secara hierarkis berada di bawahnya. Penjelasan Pasal 49 Ayat (1) UU Sisdiknas juga telah membentuk norma baru yang mengaburkan norma yang terkandung dalam Pasal 49 Ayat (1) yang ingin dijelaskannya, sehingga ketentuan dalam Penjelasan Pasal 49 Ayat (1) tersebut juga bertentangan dengan prinsip-prinsip dan teori perundang-undangan yang sudah lazim diterima dalam ilmu hukum yang kemudian dituangkan dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (*vide* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-III/2005 dalam permohonan pengujian Penjelasan Pasal 59 Ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan

Daerah). Terlebih lagi pendidikan di Indonesia sudah sangat tertinggal, sehingga sudah waktunya pendidikan harus menjadi prioritas utama pembangunan di Indonesia yang perwujudannya antara lain adalah pemberian prioritas di bidang anggaran. Adanya Penjelasan Pasal 49 Ayat (1) UU Sisdiknas menjadi alasan bagi Pemerintah, baik Pemerintah Pusat maupun pemerintah daerah untuk tidak memenuhi pagu 20% anggaran pendidikan dalam APBN dan APBD.

#### **d. Dukungan Regulasi dan Anggaran**

Sementara itu, dukungan perundang-undangan dalam penyelenggaraan pendidikan di Kota Semarang, secara umum mengacu pada produk hukum di tingkat pusat, sebagaimana ditunjukkan dalam Tabel 4.8. Misalnya, UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan. Sementara itu pada level lokal Kota hanya terdapat 1 (satu) Peraturan Daerah, 1 (satu) Peraturan Wali Kota, dan 1 (satu) Peraturan Kepala Dinas. Data ini menunjukkan bahwa Kota Semarang tidak mengeluarkan aturan khusus mengenai pendidikan dasar di Kota Semarang. Sebaliknya, pemerintah setempat mengeluarkan Peraturan Daerah dan Kebijakan mengenai pendidikan secara umum. Pada tataran kebijakan (*regeeling*), pemerintah setempat mengeluarkan Peraturan Wali Kota Semarang No.6 Tahun 2008 Tentang Tata Cara Penerimaan Peserta Didik di Kota Semarang; dan Peraturan Kepala Dinas Pendidikan Kota Semarang No. 421/394 Tentang Petunjuk Teknis Penerimaan Peserta Didik di Kota Semarang. Namun demikian, komitmen atas pelaksanaan pendidikan dasar diselaraskan dengan ketentuan perundang-undangan pusat.

Sementara itu, komitmen penganggaran pendidikan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan nasional, yang berbunyi: "Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% (dua puluh persen) dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan dan minimal 20% (dua puluh

persen) dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)".

Anggaran pendidikan sebesar 20% yang diambil dari APBN dan APBD ini dikenal dengan istilah Dana Alokasi Khusus (DAK). Namun, apakah DAK bidang pendidikan sebesar 20% (dua puluh persen) ini dapat dipergunakan sebagaimana mestinya yaitu untuk: Menuntaskan Pelaksanaan Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun; dan Pemerataan dan Perluasan Akses Pendidikan, serta Peningkatan Mutu.

Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun 2012 pemerintah mempertahankan alokasi anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen. Pemerintah juga berkomitmen menaikkan anggaran BOS sebesar 40 persen. Realisasi komitmen bangsa ini diungkapkan anggota Komisi X DPR-RI I Wayan Koster. Kebijakan ini merupakan pelaksanaan Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945 yang mengamanatkan bahwa "Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari APBN serta APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional". Dalam APBN 2012 anggaran pendidikan adalah alokasi anggaran pada fungsi pendidikan yang dianggarkan melalui kementerian/lembaga, melalui transfer ke daerah, dan melalui pengeluaran pembiayaan, termasuk gaji pendidik (guru dan dosen), tetapi tidak termasuk anggaran pendidikan kedinasan, untuk membiayai penyelenggaraan pendidikan yang menjadi tanggung jawab pemerintah (Bali Post, 18/11/2011).

Adapun kebijakan anggaran pendidikan tahun 2012 diarahkan untuk mendukung antara lain peningkatan kualitas wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun yang merata; peningkatan akses, kualitas, dan relevansi pendidikan menengah; peningkatan akses, kualitas, relevansi, dan daya saing pendidikan tinggi; peningkatan profesionalisme dan pemerataan dan distribusi guru dan tenaga kependidikan; peningkatan akses, kualitas, dan relevansi pendidikan anak usia dini, pendidikan nonformal dan informal; pemantapan pelaksanaan sistem pendidikan nasional; pemantapan pendidikan karakter

bangsa; peningkatan kualitas pendidikan agama dan keagamaan; peningkatan budaya gemar membaca dan layanan perpustakaan.

Total anggaran pendidikan dalam APBN 2012 adalah Rp 289,957 triliun atau sekitar 20,2% terhadap total belanja negara yang mencapai Rp 1.435,406 triliun. Anggaran pendidikan dialokasikan melalui belanja pemerintah pusat pada kementerian/ lembaga Rp 102,518 triliun dan melalui transfer ke daerah sebesar Rp 186,439 triliun. Melalui belanja pemerintah pusat, anggaran pendidikan dialokasikan pada 20 kementerian/ lembaga yaitu Kemendikbud Rp 64,350 triliun, Kemenag Rp 32,0 triliun, Kemenkeu Rp 88,385 miliar, Kementan Rp 43,600 miliar, Kemenprin Rp 292,400 miliar, Kemen ESDM Rp 66,819 miliar, Kemenhub Rp 1,795 triliun, Kemenkes Rp 1,350 triliun, Kemenhut Rp 41,229 miliar, Kemen KP Rp 230,500 miliar, Kemenparekraf Rp 215,970 miliar, BPN Rp 22,790 miliar, BMKG Rp 18,800 miliar, Badan Tenaga Nuklir Nasional Rp 17,948 miliar, Kemenpora Rp 933,500 miliar, Kemenhan Rp 114,193 miliar, Kemenakertrans Rp 412,0 miliar, Perpustakaan Nasional Rp 264,492 miliar, Kemenkop dan UKM Rp 215,0 miliar, dan Kemenkominfo Rp 36,837 miliar.

Sementara alokasi anggaran pendidikan melalui transfer ke daerah terdiri atas bagian anggaran pendidikan dalam DBH Rp 815,613 miliar, DAK Pendidikan Rp 10,041 triliun, Bagian anggaran pendidikan dalam DAU Rp 113,855 triliun, Dana tambahan penghasilan guru PNSD bagi guru yang belum memperoleh tunjangan profesi Rp 2,898 triliun, Tunjangan profesi guru Rp 30,559 triliun, Bagian anggaran pendidikan dalam Otsus Rp 3,285 triliun, DID untuk rehabilitasi SD dan SMP Rp 1,387 triliun, BOS Rp 23,594 triliun. Juga dialokasikan dana pengembangan pendidikan untuk cadangan (endowment fund) sebesar Rp 1 triliun.

DAK pendidikan sebesar Rp 10,041 triliun tersebut, disepakati untuk membiayai program rehabilitasi ruang kelas rusak berat Rp 8,0 triliun (80%) dan membiayai program peningkatan mutu pendidikan berupa buku dan alat pendidikan Rp 2 triliun (20%). Bagian anggaran pendidikan dalam DAU

Rp 113,855 triliun, sebagian besar yaitu Rp 103 triliun lebih untuk membayar gaji guru, sedangkan sisanya untuk program pendidikan lainnya yang menjadi prioritas pemda. DID diberikan sebagai insentif kepada daerah kabupaten/kota tertentu yang memiliki kinerja baik dalam peningkatan pertumbuhan ekonomi, pengurangan angka pengangguran dan kemiskinan, peningkatan pelayanan pendidikan dan kesehatan, pengesahan anggaran APBD tepat waktu, dan pengelolaan keuangan yang baik dibuktikan dengan hasil audit BPK.

Dana BOS dalam APBN 2012 sebesar Rp 23,594 triliun mengalami kenaikan cukup besar yaitu Rp 6,72 triliun atau sekitar 40% bila dibandingkan tahun sebelumnya Rp 16,812 triliun. Kenaikan tersebut untuk meringankan beban masyarakat dalam membiayai pendidikan dalam rangka pelaksanaan Wajar 9 Tahun. Diharapkan para kepala sekolah mengurangi pungutan atau paling tidak mereka tidak lagi menaikkan pungutan yang memberatkan orangtua siswa.

Secara teoritis anggaran pelayanan dasar merupakan rencana keuangan yang mencerminkan pilihan dari kebijakan untuk memenuhi kebutuhan pelayanan dasar masyarakat. Musgrave (1959; 12-13) telah mengidentifikasi tiga fungsi anggaran. *Pertama*, fungsi alokasi. Anggaran merupakan instrumen pemerintah dalam penyediaan barang dan jasa masyarakat. Dalam konteks Indonesia, fungsi alokasi sering disebut "belanja publik", karena alokasi anggaran untuk memenuhi pelayanan publik seperti kesehatan, pendidikan, perumahan. *Kedua*, fungsi distribusi. Anggaran merupakan instrumen untuk membagi sumberdaya dan pemanfaatannya kepada masyarakat secara adil. Fungsi ini bertujuan untuk menanggulangi kesenjangan sosial-ekonomi. *Ketiga*, fungsi stabilisasi. Penerimaan dan pengeluaran Negara tentu akan mempengaruhi agregat dan kegiatan ekonomi secara keseluruhan. Anggaran menjadi instrumen untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental ekonomi yaitu penciptaan lapangan pekerjaan.

Sementara itu Wildavsky (1958) mengaskan, bahwa anggaran bukan sekadar

membuat anggaran yang lebih baik (*better budget*) melainkan harus melihat dimensi politik anggaran, terutama "siapa memperoleh apa" (*who gets what*). Pembicaraan tentang "siapa memperoleh apa" itu mencakup dua fungsi saja yaitu fungsi alokasi dan distribusi. Penganggaran pelayanan dasar diperuntukkan untuk membiayai pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pelayanan dasar masyarakat sebagai warga negara. Hal ini sesuai dengan pemahaman bahwa anggaran harus memiliki keberpihakan terhadap masyarakat atau publik (*pro public budgeting*). Dalam konteks itu, masyarakat ditempatkan secara sama dalam proses penganggaran. Namun, dalam anggaran yang mempunyai keberpihakan terhadap masyarakat miskin (*pro poor budgeting*), bertujuan untuk melindungi dan menghormati hak-hak dasarnya. Hal ini dikontraskan dengan situasi dan posisi masyarakat miskin yang selama ini sudah terpinggirkan oleh pasar dan negara.

Ada empat perspektif untuk memahami anggaran yang mempunyai keberpihakan terhadap masyarakat miskin (*pro poor budgeting*). Pertama, anggaran yang mempunyai keberpihakan terhadap masyarakat miskin merupakan bentuk afirmatif dalam pengarusutamaan kemiskinan (*poverty mainstreaming*) dalam kebijakan pembangunan. Dalam konteks ini, kebijakan anggaran yang berpihak kepada masyarakat miskin harus dipandang sebagai bagian tidak terpisahkan dari sekian banyak kebijakan anggaran yang diperlukan untuk menanggulangi kemiskinan (Mawardi dan Sumarto, 2003). Suatu anggaran dikatakan mempunyai keberpihakan terhadap masyarakat miskin apabila kebijakan anggaran diarahkan untuk mempercepat peningkatan pendapatan secara agregat, membuka akses bagi masyarakat miskin untuk memenuhi kebutuhan dasar dan kebutuhan untuk berkembang sekaligus instrumen utama untuk mengurangi ketimpangan distribusi pendapatan (Hardojo dkk, 2008). Hal ini berarti bahwa anggaran yang mempunyai keberpihakan terhadap masyarakat miskin memfokuskan pada partisipasi masyarakat miskin dalam proses pembuatan kebijakan, perencanaan pembangunan, orientasi

alokasi, dan penilaian dampak yang mengarusutamakan pemenuhan kebutuhan masyarakat miskin terhadap pendidikan (Suhirman, 2004).

Kedua, anggaran yang mempunyai keberpihakan terhadap masyarakat miskin dilihat dari pendekatan berbasis kebutuhan dasar (*basic-need approach*) (Hardojo dkk, 2008). Apabila pendekatan berbasis kebutuhan berupaya mengamankan sumberdaya tambahan untuk melayani atau mencukupi kebutuhan kelompok-kelompok marjinal, pendekatan berbasis hak menegaskan bahwa sumberdaya yang tersedia seharusnya dibagi secara adil kepada masyarakat marjinal sekaligus memperkuat posisi masyarakat marjinal untuk memperjuangkan hak-hak dasar mereka atas sumberdaya. Kebutuhan dasar masyarakat miskin mencakup kebutuhan pendidikan dan kesehatan karena dua kebutuhan ini merupakan basis untuk menikmati hak-hak dasar lainnya. Hal ini sesuai dengan *The International Covenant on Economic, Social dan Cultures Rights* dimana secara resmi ratifikasi oleh pemerintah Indonesia dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 2005.

Dalam konteks kebijakan penganggarn, maka Pemerintah Daerah harus mengacu dengan standar internasional yaitu Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Dalam IPM tersebut ditentukan parameter kemajuan pemenuhan hak pendidikan bisa dilihat dari tingkat melek huruf (*literacy*), pemenuhan wajib belajar dan lain-lain. Dengan perspektif ini, masyarakat miskin harus ditempatkan secara utuh sebagai *citizen* yang berhak atas kebijakan afirmatif dan berhak atas anggaran bukan sekadar target penerima manfaat yang menerima amal atau bantuan sebagaimana potret di Indonesia. Hak-hak dasar masyarakat miskin merupakan sasaran afirmatif anggaran yang mempunyai keberpihakan terhadap masyarakat miskin termasuk hak-hak politik masyarakat miskin yaitu akses berpartisipasi dalam merumuskan perencanaan penganggaran sehingga substansi dan proses penganggaran berpihak kepada mereka.

Ketiga, anggaran yang mempunyai keberpihakan terhadap masyarakat miskin

bisa dipahami melalui perspektif pendekatan pembangunan berbasis hak (*right based approach to development*). Pendekatan ini berpijak pada kerangka hubungan antara hak dan kewajiban yaitu hubungan antara individu maupun kelompok pemegang hak dan pemerintah sebagai pengemban kewajiban. Hal ini bekerja menuju penguatan kapasitas pemegang hak untuk menyampaikan klaim-klaim mereka dan pengemban tugas untuk menjalankan kewajibannya. Hak masyarakat meliputi ekonomi, sosial, politik dan budaya tentu mengandung rangkaian kewajiban pemerintah untuk menghormati, mempromosikan, melindungi dan memenuhinya (Kapur dan Duvvury, 2006).

*Keempat*, anggaran yang mempunyai keberpihakan terhadap masyarakat miskin mengombinasikan tiga perspektif kemiskinan yaitu struktural, gender, dan institusional (Hardojo, 2008). Pandangan struktural atau kelas memperlihatkan keberpihakan secara afirmatif kepada masyarakat miskin sebagai kelas bawah yang termiskinkan oleh pembangunan dan kebijakan anggaran. Karena itu, apabila pandangan structural memunculkan *pro poor budgeting*, cara pandang gender mengusung gender budget atau anggaran yang responsif gender. Apabila keduanya dipadukan akan menghasilkan konsep *pro poor budgeting* yang responsif gender yaitu anggaran secara responsif dan afirmatif berpihak kepada masyarakat miskin perempuan.

Cara pandang institusional melihat bahwa marjinalisasi masyarakat miskin dalam anggaran terjadi karena substansi dan desain kebijakan anggaran yang tidak responsive terhadap mereka. Karena itu, cara pandang ini merekomendasikan perlunya reformasi kebijakan anggaran agar fungsi-fungsi anggaran yaitu alokasi, distribusi dan stabilisasi bersifat efisien, efektif, akuntabel, transparan dan responsif terhadap masyarakat miskin.

Reformasi kebijakan itu mencakup desain alokasi anggaran, mekanisme perencanaan dan penganggaran, lembaga-lembaga pengelola keuangan, mekanisme pengawasan, system informasi dan sebagainya. Keempat, anggaran yang

mempunyai keberpihakan terhadap masyarakat miskin identik dengan anggaran yang demokratis. Masyarakat miskin dan perempuan mempunyai suara, akses, dan kontrol terhadap anggaran mulai dari tahap perencanaan sampai dengan evaluasi (Rinusu dan Mastuti, 2003: 27).

Dalam konteks itu, Pemerintah Kota Semarang memiliki sensitivitas anggaran pendidikan yang melebihi ketentuan 20% sebagaimana disyaratkan dalam UU Sistem Pendidikan Nasional. Data pada Tabel 4.9 menunjukkan bahwa selama kurun waktu 6 (enam) tahun dari 2007-2012, Pemerintah Kota Semarang secara konsisten mengalokasikan APBD sebanyak 30-40% bagi sektor pendidikan. Namun setiap tahunnya mengalami fluktuasi dengan kecenderungan naik. Alokasi tertinggi terjadi pada tahun 2011 yang mencapai 40% sebelum akhirnya pada tahun 2012 mengalami sedikit penurunan pada posisi 37%.

Data penelitian ini menunjukkan bahwa meskipun proporsi APBD Kota Semarang untuk sektor pendidikan di atas 30%, namun sayangnya postur anggaran terbesar masih pada belanja pegawai, seperti untuk gaji dan tunjangan guru. Sementara porsi untuk anggaran pendidikannya sendiri, seperti penyediaan sarana dan prasarana, serta gedung sekolah masuk dalam belanja lainnya. Kondisi ini tentunya masih belum mencerminkan tingkat kebutuhan ideal untuk meningkatkan kualitas pendidikan di Kota Semarang. Namun demikian, Taufik Hidayat, Kepala Bagian Pendidikan Dasar Dinas Pendidikan Kota Semarang (Wawancara, 8/4/2012) menegaskan bahwa komitmen untuk pendidikan dasar ditempuh melalui sekolah gratis. Namun dalam hal ini perlu dipahami bahwa pendidikan gratis berbeda dengan sekolah gratis. Pendidikan gratis itu benar-benar semua biaya ditanggung oleh pemerintah. Sedangkan, sekolah gratis itu berarti tidak dipungut biaya apapun oleh pemerintah dan memberi bantuan biaya pendidikan yaitu BOS (pemerintah pusat/APBN) dan pendamping BOS (pemerintah daerah/APBD). Sehingga jatuhnya biasanya yang harus dipenuhi akan menjadi lebih kecil. Sekolah tidak diperbolehkan untuk menungut

tetapi menerima sumbangan yang tidak bersyarat apapun (misalnya sumbangan agar menerima anak tertentu untuk masuk suatu sekolah). Untuk sarana dan prasarana juga diberikan dengan menjalankan dana yang didapatkan dari pusat.

Secara hukum tingginya anggaran pendidikan yang dialokasikan dalam APBD Kota Semarang tersebut oleh sebagian ahli dipersepsi positif. Fakta empiris menunjukkan bahwa besarnya dana pendidikan berpengaruh secara linear kepada prestasi dan kualitas pendidikan. Para ahli baik ahli ekonomi, sosiologi dan pendidikan berdasarkan penelitiannya sampai kepada kesimpulan bahwa mutu hasil pendidikan, ditentukan oleh mutu proses pendidikan, dan mutu proses pendidikan dipengaruhi oleh ketersediaan sumber daya pendidikan, dan sumberdaya pendidikan dipengaruhi oleh ketersediaan dana, dan ketersediaan dana dipengaruhi oleh kebijaksanaan yang ditempuh.

Terlebih lagi, apabila dibandingkan dengan negara-negara lain, anggaran pendidikan nasional Indonesia jelas tertinggal. Berdasarkan Data Balitbang Depdiknas Tahun 2003, menyebutkan bahwa taun 2003, anggaran pendidikan Singapura telah mencapai 27% dari jumlah keseluruhan ABPN, Malaysia telah mencapai 22% dan pada tahun 2008 naik menjadi 26%, Thailand 21%. Alasan klasik yang kerap kali diungkapkan pemerintah berkaitan dengan peningkatan anggaran pendidikan adalah, bahwa jika anggaran pendidikan semakin meningkat maka anggaran untuk sektor lain akan berkurang. Permasalahan tersebut sebetulnya tidak dapat dijadikan alasan, karena dapat disiasati dengan pengelolaan dana APBN yang efektif.

Penambahan terhadap sektor pendidikan dapat berasal dari pemangkasan pos-pos yang tidak krusial dan tidak memenuhi rasa keadilan rakyat seperti anggaran perjalanan dinas para pejabat serta belanja barang dan jasa. Lagi-lagi semua itu kembali pada *political will* dari pemerintah itu sendiri. Selama ini, penyebab rendahnya pemenuhan hak pendidikan warga negara adalah bukan karena terbatas masalah

dana, melainkan lebih kepada komitmen serta kemauan pemerintah dan DPR dalam menggunakan dana APBN untuk sektor pendidikan. Selain itu, harus ada kejelasan koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam hal penyelenggaraan pendidikan. Pelimpahan kewenangan penyelenggaraan pendidikan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah melalui asas desentralisasi tidak boleh menjadi alasan pembenar terhadap tidak meratanya akses dan kualitas pendidikan. Jangan sampai pelimpahan wewenang yang pada mulanya diharapkan menjadi jawaban bagi pemerataan dan efektifitas pelaksanaan pendidikan, malah berakibat pada kemunduran kualitas pendidikan.

Hal tersebut patut menjadi catatan mengingat tidak semua pemerintahan daerah memiliki kemampuan, baik dari sisi kapasitas personel dan anggaran, yang merata. Pada akhirnya, walaupun pendidikan adalah hak setiap warga negara namun pemenuhannya sangat tergantung pada komitmen negara. Kenyataan-kenyataan yang ada menunjukan bahwa negara belum dapat memenuhi hak atas pendidikan bagi seluruh warga negara. Hal tersebut tentu saja harus menjadi cambuk bagi negara, mengingat pendidikan selain sebagai Hak asasi warga negara juga merupakan hal yang sangat essensial dalam membangun karakter dan moral bangsa.

#### 4. Simpulan

Berdasarkan analisis data sebagaimana pada bab sebelumnya di atas, maka dapat disimpulkan sebagai berikut. *Pertama*, landasan hukum sebagai dasar operasional dalam pemenuhan hak atas pendidikan dasar bagi warga masyarakat Kota Semarang adalah hukum umum di tingkat pusat. Pemerintah Kota Semarang tidak membuat aturan hukum khusus dalam pengelolaan pendidikan dasar. Sebab, mereka berasumsi bahwa aturan hukum di level pusat sudah cukup komprehensif dan jelas dalam memberikan arahan bagi pelaksanaan hak konstitusional warga untuk mendapatkan pendidikan dasar. Produk hukum lokal yang dikeluarkan Pemda setempat yang terkait

dengan pendidikan hanya dua jenis, yakni Peraturan Daerah tentang penyelenggaraan pendidikan, dan dua aturan teknis yang bersifat kebijakan (*regeeling*), yakni Peraturan Wali Kota dan Peraturan Kepala Dinas, keduanya menyangkut operasional teknis penyelenggaraan rekrutmen peserta didik.

*Kedua*, komitmen dan kapasitas Pemerintah Kota dalam memenuhi hak atas pendidikan dasar bagi warga masyarakat sudah terlihat cukup baik. Hal ini diindikasikan oleh dua hal, yakni: semakin rendahnya angka putus sekolah yang berada pada kisaran 0,3% setiap tahunnya. Sebaliknya, angka partisipasi kasar pendidikan dasar semakin setinggi. Terkait dengan angka putus sekolah, Pemerintah Kota Semarang mensinyalir adanya dua faktor penyebab, yakni: faktor dari peserta didik sendiri yang tidak berminat melanjutkan pendidikan, dan faktor ekonomi keluarga, dimana peserta didik harus membantu keluarganya mencari nafkah guna menopang perekonomian keluarganya. Indikasi lainnya terkait dengan komitmen dan kapasitas Pemerintah Kota Semarang dalam memenuhi hak atas pendidikan dasar ditunjukkan oleh pengalokasian anggaran pembangunan dan belanja daerah (APBD) dalam sector pendidikan yang rata-rata di atas 35%. Angka ini jauh melebihi ketentuan nasional yang mencapai 20%. Namun sayangnya, meskipun anggaran pendidikan di Kota Semarang tersebut cukup tinggi, tetapi proporsi belanja pegawainya masih lebih dominan dibandingkan dengan alokasi anggaran untuk penguatan pendidikan itu sendiri.

Berdasarkan simpulan di atas maka direkomendasikan dua hal. *Pertama*, tanggungjawab Pemerintah Kota Semarang dalam pemenuhan (*to fulfill*) hak atas pendidikan dasar bagi warga masyarakat terkait juga dengan penguatan kapasitas masyarakat. Dalam konteks ini partisipasi masyarakat dalam menyukseskan pendidikan dasar perlu terus didorong. Oleh sebab itu, berbagai program pemerintah mengenai pendidikan dasar perlu disosialisasikan kepada warga, agar anak-anak mereka tetap bisa melanjutkan sekolah dengan tanggungan pemerintah.

*Kedua*, Pemerintah Kota Semarang perlu meredesain postur anggaran dan belanja daerah (APBD) dalam sektor pendidikan agar alokasi untuk belanja pegawai diminimalisir secara periodik, dan sebaliknya memperbesar porsi anggaran operasional pendidikan itu sendiri. Hal ini misalnya, dengan melakukan evaluasi secara komprehensif mengenai struktur SDM yang ada di lingkungan dinas pendidikan—dengan menekankan pada pengayaan fungsi dan perampingan birokrasi, sehingga tidak boros.

## Daftar Pustaka

- Abdi, S. dkk., 2009. *Potret Pemenuhan Hak Atas Pendidikan dan Perumahan di Era Otonomi Daerah*, PusHAM UII, Yogyakarta.
- Alsa, A. 2004. *Pendekatan Kuantitatif & Kualitatif Serta Kombinasinya Dalam Penelitian Psikologi*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Aries. 2011. *Mencemaskan, Pengangguran di Jateng*, diakses tanggal 18/9/2011 dari <[http://obyektif.com/news/read/mencemaskan\\_pengangguran\\_di\\_jateng](http://obyektif.com/news/read/mencemaskan_pengangguran_di_jateng)>
- Badan Pusat Statistik. 2010. *Statistik Daerah Provinsi Jawa Tengah*, BPS, Jawa Tengah.
- Bali Post. 18 November 2011. *Arah Kebijakan APBN 2012 (5) Alokasi Anggaran dan Aksesibilitas Pendidikan* dalam <<http://www.balipost.co.id/mediadetail.php?module=detailberita&kid=10&id=58906>> diakses tanggal 23 Oktober 2012.
- Darmaningtyas. 2007. *Pemenuhan Hak-Hak Atas Pendidikan*, Makalah dipresentasikan dalam Seminar “Mendorong Regulasi Pro Poor Bidang Pendidikan di Kabupaten Wonosobo,” yang diselenggarakan INDIPT bersama TAF Jakarta dan Pemkab Wonosobo, di Pendopo Pemkab Wonosobo, 9 Agustus 2007.
- Eide, A. (ed). 2001. *Economic, Social and Cultural Rights, A Textbook, Second Edition*, Martinus Nijhoff Publishers, London.
- Eide, A. Catarina, K. dan Allan, R. (eds). *Economic, Social and Cultural Rights, A textbook*, Martinus Nijhoff Publishers, The Netherlands.
- Kompas. 2009. *Hak Anak atas Pendidikan Belum Terakomodasi!*, 30 Juni 2009 diakses tanggal 19 September 2011 dari <<http://edukasi.kompas.com/read/2009/07/30/18273282/bn300x250.swf>>

- Moleong, L.J. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Rosdakarya, Bandung.
- Norman, D.K. & J. Lincoln. 1994. *Hanbooks of Qualitative Research*, Sage Publication, London.
- Republika. 2010, *32 Persen Angka Putus Sekolah Nasional Ada di Jawa Tengah*, 7 Oktober, diakses tanggal 18/9/2011 dari <<http://www.republika.co.id/berita/pendidikan/berita/10/10/07/138569-32-persen-angka-putus-sekolah-nasional-ada-di-jawa-tengah>>.
- Riduwan. 2004. *Metode & Teknik Menyusun Tesis*, Penerbit Alfabet, Bandung.
- Seputar Indonesia. 2011, *Semarang Siap Jalankan Wajar 12 Tahun*, dalam <<http://www.seputar-indonesia.com/ediscetak/content/view/433250/>> diakses tanggal 24 Maret 2012.
- Sugiyono. 2004. *Metode Penelitian Administrasi*, Penerbit Alfabet, Bandung.
- Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia
- Konvensi Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (*International Covenant Economic, Social and Cultural Right*). Ditetapkan oleh Resolusi Majelis Umum 2200 A (XXI) tertanggal 16 Desember 1966, dan terbuka untuk penandatanganan, ratifikasi, dan aksesi
- Konvensi Hak Anak 1989
- Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial 1965
- Konvensi Penghapusan Semua Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan
- Undang Undang Dasar Republik Indonesia 1945
- UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak