

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pendidikan memegang peranan penting dalam membangun suatu bangsa. Karena dengan adanya pendidikan akan dapat diketahui keberhasilan yang dicapai suatu bangsa dimasa mendatang. Dimana pendidikan akan mampu meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang diperlihatkan oleh meningkatnya pengetahuan dan keterampilan masyarakatnya, sehingga dapat menjadikan masyarakat yang memiliki daya saing serta kemampuan dalam menyerap teknologi yang nantinya akan mendorong peningkatan produktivitas. Upaya dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia bertumpu pada pembangunan bidang pendidikan. Dimana dengan semakin tinggi tingkat pendidikan, diharapkan akan semakin baik kualitas sumber daya manusianya. Sebagaimana yang kita ketahui bahwa keunggulan suatu bangsa dalam berbagai bidang, tidak semata-mata tergantung pada keunggulan sumber daya alam yang dimilikinya, melainkan oleh keunggulan kualitas sumber daya manusianya yang mampu mengolah serta memanfaatkan sumber daya alam tersebut dengan benar.

Mengingat pentingnya peran pendidikan menandakan bahwa pembangunan sektor pendidikan harus menjadi prioritas utama dalam pembangunan sumber daya manusia yang berkualitas. Untuk itu setiap warga

negara berhak memperoleh pendidikan dan pemerintah berkewajiban untuk menyediakan pendidikan yang bermutu. Sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945, yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, mencerdaskan kehidupan bangsa, memajukan kesejahteraan umum, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, sejalan dengan itu, pasal 28 ayat (1) UUD 1945 mengamanatkan bahwa setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapatkan pendidikan dan mendapatkan manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya demi meningkatkan kualitas hidupnya demi kesejahteraan umat manusia.

Amanat UUD 1945 tersebut menyiratkan bahwa pendidikan tidak hanya menjadi pilar terpenting dalam upaya mencerdaskan bangsa, tetapi juga merupakan syarat mutlak bagi peningkatan kesejahteraan, karena ukuran kesejahteraan dapat dilihat dari kualitas pendidikan. Namun, karena pendidikan merupakan investasi jangka panjang, maka tidak mampu menunjukkan hasil serta berdampak seketika. Proses pendidikan memerlukan waktu yang cukup lama dan biaya yang besar. Mengingat luasnya wilayah Negara kita ini juga perlu perhatian lebih dari pemerintah agar tercapainya pendidikan secara merata ke seluruh penjuru nusantara.

Henry Sahat dalam penelitiannya mengungkapkan bahwa ada berbagai upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam hal pemenuhan pemerataan pendidikan, yaitu dengan menyebarkan pembangunan sekolah dasar (SD) ke

seluruh pelosok negeri melalui program SD Inpres, Gerakan Nasional Orang tua Asuh (GNOTA), mencanangkan gerakan wajib belajar 6 tahun (tingkat SD) pada 2 Mei 1984, diteruskan dengan program wajib belajar 9 tahun (Tingkat SMP) pada pertengahan tahun 1990-an, tetapi di tingkat SMA program wajib belajar baru mulai dicanangkan dan dikaji pada tahun 2008, dan berbagai program pendukung lainnya dalam upaya memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mengenyam pendidikan.¹

Namun, dari banyaknya berbagai upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam pemerataan pendidikan nyatanya masih belum bisa menunjukkan hasil yang memuaskan. Dimana di era pembangunan yang sedang gencar-gencarnya ini, ketimpangan masih dirasakan oleh wilayah-wilayah-wilayah Indonesia yang berada jauh dari jangkauan pemerintah pusat, serta tidak meratanya pendidikan ke seluruh penjuru nusantara.

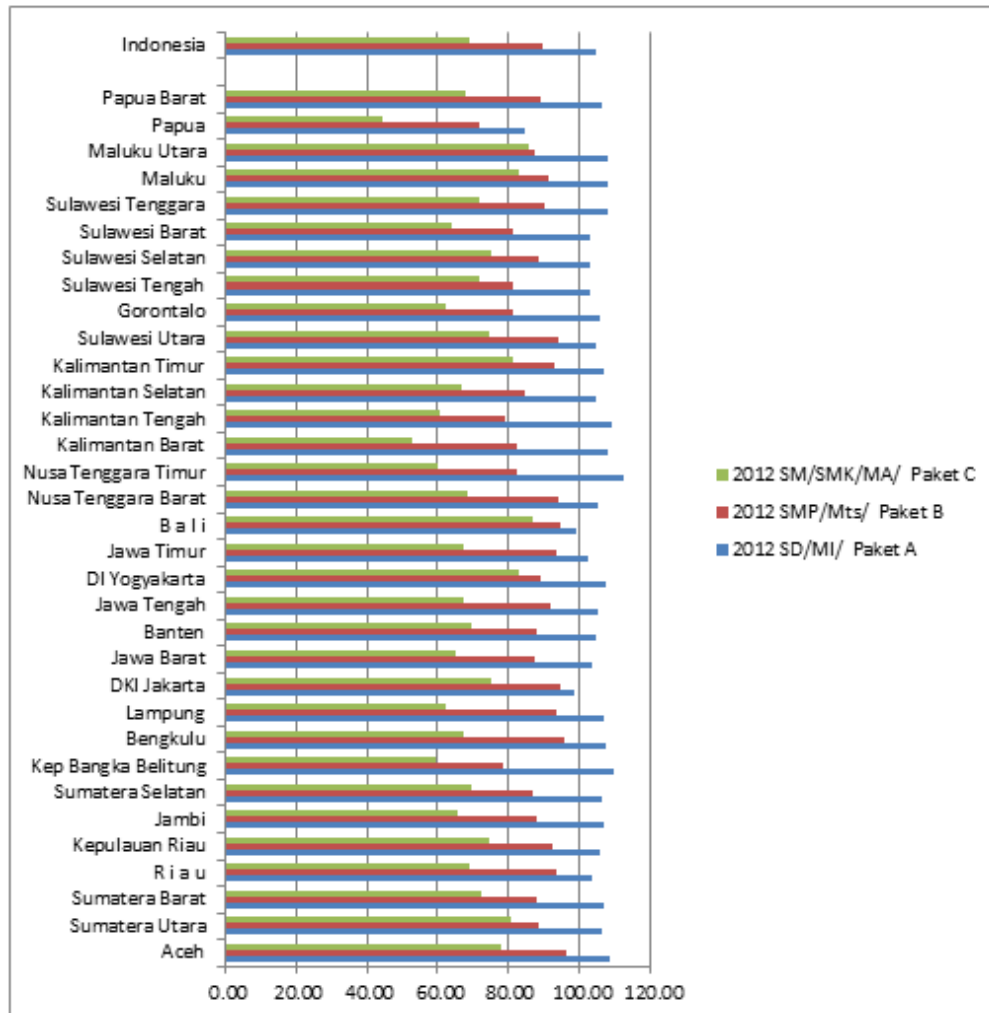
Ketimpangan yang terjadi di Indonesia dapat dilihat dari beberapa indikator, diantaranya adalah tingkat partisipasi sekolah. Dimana APK Indonesia saat ini baru mencapai 28 persen atau berada di bawah Malaysia yang telah mencapai 43 persen bahkan Singapura sudah 63 persen.² Hal tersebut menunjukkan bahwa masih rendahnya partisipasi masyarakat dalam mengenyam pendidikan.

¹ Henri Sahat, "*Analisis Faktor-faktor yang Mempengaruhi Angka Partisipasi Kasar Pada Jenjang Pendidikan Sekolah Menengah Atas (SMA) Sederajat*", Medan: Universitas Sumatera Utara, 2011, p.2.

² Achmad, Antara News, "Angka Partisipasi Kasar Indonesia Masih Rendah", 11 Desember 2014, <http://banten.antarane.ws.com/berita/21920/angka-partisipasi-kasar-indonesia-masih-rendah>, diakses pada 10 Februari 2015.

Berdasarkan data Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional, pencapaian Angka Partisipasi Kasar (APK) Sekolah Dasar (SD) pada tahun 2007 telah melampaui angka 100 persen. Angka Partisipasi Kasar (APK) untuk SMP/MTs adalah 92,52 persen, sedangkan pada jenjang SMA sederajat APK sangat rendah yaitu hanya sebesar 60,51 persen. Pencapaian ini menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat terhadap pendidikan dasar 9 tahun sudah lebih baik.³ Namun, untuk kondisi pendidikan saat ini khususnya dalam menghadapi Masyarakat Ekonomi Asean (MEA), wajib belajar yang berlaku di Sekolah Dasar (SD) hingga Sekolah Menengah Pertama (SMP) sudah tidak mampu melindungi hak pendidikan warga negara. Sebab, banyak anak-anak usia sekolah lanjutan tidak lagi melanjutkan ke jenjang Sekolah Menengah Atas (SMA) sehingga perlu adanya pemahaman dari masyarakat untuk melanjutkan ke jenjang berikutnya yaitu dengan memperkuat pendidikan menengah.

³ Ali, Muhammad, *Pendidikan untuk Pembangunan Nasional, Menuju Bangsa Indonesia yang Mandiri dan Berdaya Saing Tinggi* (Bandung: PT Imperial Bakti Utama, 2009), P. 124.



Sumber: BPS, diolah

Gambar I.1

Angka Partisipasi Kasar Menurut Provinsi di Indonesia Tahun 2012

Data dari Badan Pusat Statistik (BPS) diatas menunjukkan bahwa pada tahun 2012 hampir seluruh provinsi di indonesia pada jenjang pendidikan Sekolah Dasar (SD) APK sudah mencapai lebih dari 100 persen. Nilai APK bisa lebih dari 100 persen karena populasi murid yang bersekolah pada suatu jenjang pendidikan mencakup anak di luar batas usia sekolah pada jenjang

pendidikan yang bersangkutan (misalnya anak bersekolah di SD berumur kurang dari 7 tahun atau lebih dari 12 tahun). Pada jenjang Sekolah Mengah Pertama (SMP), provinsi yang memiliki APK tertinggi adalah Provinsi D.I Aceh sebesar 96,47 persen, sedangkan APK terendah terdapat di Provinsi Papua sebesar 71,71 persen. Untuk jenjang Sekolah Menengah Atas (SMA) hanya 17 provinsi yang baru mencapai APK rata-rata secara nasional. APK jenjang SMA secara nasional sebesar 68,80 persen, dimana APK tertinggi terdapat di Provinsi Bali sebesar 86,83 persen, sedangkan APK terendah terdapat di Provinsi Papua sebesar 44,23 persen, Kalimantan Barat sebesar 52,57 persen, Kep. Bangka Belitung sebesar 59,69 persen, NTT sebesar 59,36 persen, Gorontalo sebesar 62,59 persen, Sulawesi Barat sebesar 64,16 persen dan Jawa Barat sebesar 64,90 persen.⁴

Dari data tersebut menunjukkan bahwa Provinsi Jawa Barat menjadi Provinsi dengan APK terendah di Pulau Jawa atau berada pada urutan 27 secara nasional. Hal tersebut sangat memprihatinkan karena selama ini yang kita ketahui bahwa Angka Partisipasi Kasar (APK) wilayah Indonesia Timur sangat rendah, namun sekarang persepsi itu kini sudah berubah, ternyata sekarang ini Jawa Barat menduduki rangking terendah di Pulau Jawa atau rangking 27 secara nasional dalam hal akses pendidikan jenjang SMA bagi masyarakat. Secara tidak langsung dari data tersebut juga dapat terlihat bahwa terjadi ketimpangan pendidikan baik di wilayah barat maupun wilayah timur.

⁴ Badan Pusat Statistik, 2012.

Dari beberapa data yang telah diuraikan diatas menggambarkan betapa bobroknya dunia pendidikan di negeri kita ini, dimana banyak penduduk di berbagai daerah yang belum bisa mengenyam pendidikan. Hal itu dapat terlihat bahwa setiap kenaikan jenjang pendidikan, semakin rendah pula tingkat partisipasi sekolah penduduk yang berakibat pada rendahnya pencapaian pendidikan.

Pendidikan yang ditamatkan seseorang secara langsung menunjukkan tingkat pendidikan yang dicapainya. Sejalan dengan itu, pola dan distribusi penduduk menurut tingkat pendidikan yang ditamatkan dapat menggambarkan taraf pendidikan secara keseluruhan. Semakin tinggi presentase penduduk yang menamatkan pendidikan pada jenjang yang lebih tinggi menunjukkan kondisi pendidikan penduduk yang semakin membaik berikut merupakan data pendidikan tertinggi yang ditamatkan di Indonesia pada tahun 2009-2012:

Tabel I.1
Persentase Penduduk 15 Tahun Ke Atas menurut Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan

Tahun	Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan						Total
	Tidak Pernah Sekolah	Tidak Tamat SD	SD/MI	SMP/MTS	SMA/MA	PT	
2009	7.25	16.00	26.95	19.76	23.39	6.64	100
2010	7.66	9.47	28.72	20.74	22.71	6.73	100
2011	6.62	14.97	28.72	20.74	22.71	6.73	100
2012	5.70	14.46	26.12	20.30	25.62	7.79	100

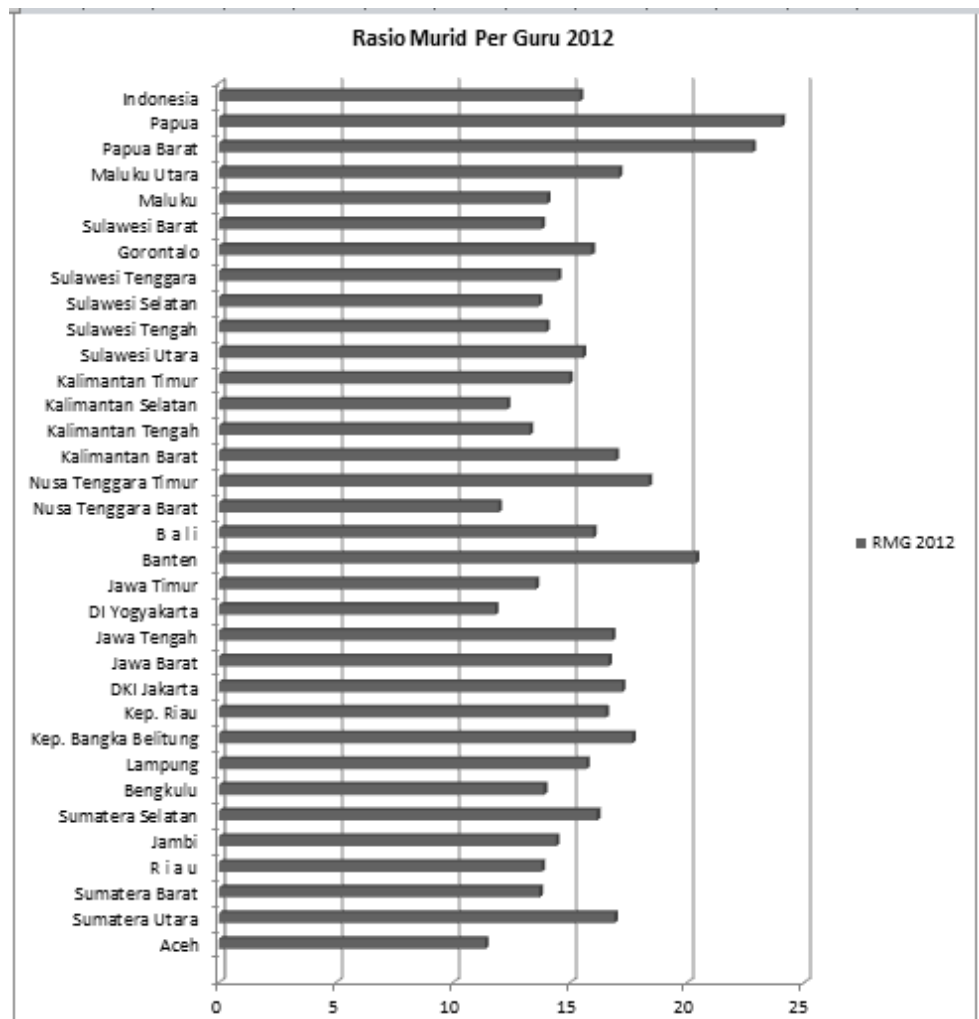
Sumber: BPS

Tabel I.1 menyajikan presentase penduduk menurut jenjang pendidikan yang ditamatkan. Dari tabel tersebut menunjukkan bahwa presentase penduduk yang menamatkan suatu jenjang pendidikan cenderung semakin kecil sejalan dengan makin meningkatnya jenjang pendidikan.

Rendahnya serta tidak meratanya tingkat partisipasi sekolah penduduk tidak terlepas dari masalah ketimpangan pada distribusi guru. Meskipun jumlah guru di Indonesia cukup memadai, namun dari sisi pemerataan dan kualitas masih rendah. Hal ini ditunjukkan dengan banyaknya sekolah di daerah terpencil, pedesaan, bahkan sekolah di perkotaan masih ada yang kekurangan guru. Sebaliknya, di tempat lain, terjadi kelebihan guru. Selain itu, rasio jumlah guru di Indonesia dinilai 'termewah' di dunia. Hal ini diakibatkan tidak idealnya jumlah guru yang ada di Indonesia, dibandingkan dengan jumlah siswa. Di Indonesia, 1 guru : 18 siswa, sedangkan di Amerika rasionya 1 : 20, dan di Korea 1 : 30.⁵ Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa Indonesia memiliki jumlah guru yang berlebih, namun belum mampu mengatasi masalah ketidakmerataan (ketimpangan) pada distribusi guru.

Rasio murid per guru dapat menunjukkan keefektifan seorang guru dibanding dengan jumlah siswa yang dilayani. Jika rasio tinggi, berarti satu orang guru harus melayani banyak murid. Banyaknya murid yang diajarkan akan mengurangi daya tangkap murid pada pelajaran yang diberikan atau mengurangi efektivitas pengajaran.

⁵ Jpnn, "Rasio Guru-Siswa RI kalahkan AS", 23 November 2011, <http://m.jpnn.com/news.php?id=108927>, diakses tanggal 10 April 2015 pukul 21.00 WIB.



Sumber: BPS, diolah

Gambar I.2

Rasio Murid Per Guru Menurut Provinsi di Indonesia Tahun 2012

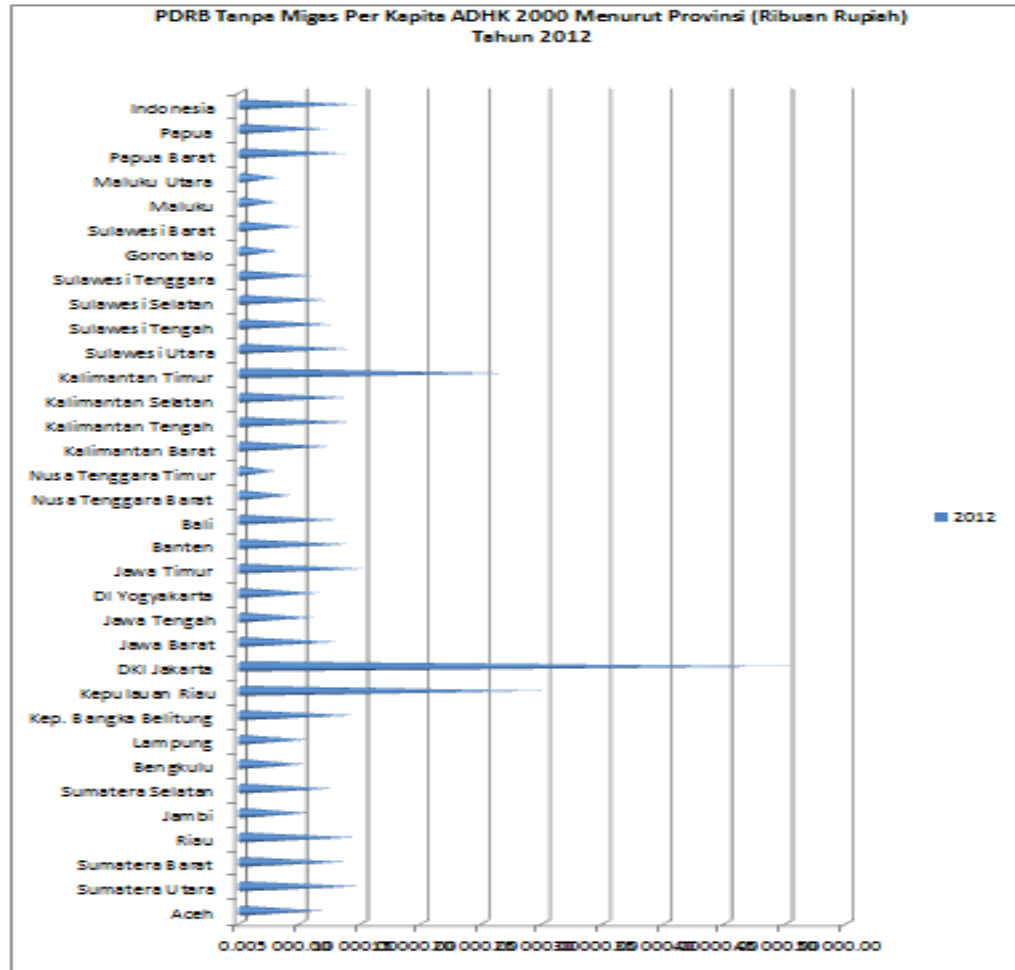
Dari data diatas memperlihatkan bahwa rasio guru siswa tiap provinsi berbeda-beda, dimana rasio tertinggi terdapat pada provinsi Papua sebesar 24 dan Papua Barat sebesar 22,7. Hal tersebut mengindikasikan bahwa di provinsi tersebut terjadi kekurangan guru, dimana satu guru harus mengajar 24 murid, karena idealnya satu guru mengajar 20 murid. Kondisi yang sangat berbeda terlihat pada provinsi Aceh dan D.I Yogyakarta, dimana rasio murid per guru sangat rendah yaitu 11,7 pada provinsi Aceh dan 11,3 pada provinsi D.I Yogyakarta. Hal tersebut berarti bahwa terjadi kelebihan guru, karena satu

guru hanya mengajar 11 murid. Dari data yang telah dipaparkan diatas memperlihatkan bahwa telah terjadi ketimpangan rasio murid per guru, dimana ada provinsi yang kelebihan guru dan ada beberapa provinsi yang kekurangan guru. Ketimpangan rasio murid per guru terjadi karena distribusi guru tiap provinsi tidak merata, dimana jumlah guru tertinggi berfokus pada provinsi-provinsi besar khususnya yang berada di bagian barat. Sedangkan untuk provinsi yang lain khususnya bagian timur jumlah guru masih sangat sedikit. Hal tersebut sangat memprihatinkan, mengingat ketersediaan tenaga pendidik dalam hal ini jumlah guru merupakan unsur utama keberhasilan sector pendidikan. Rasio murid per guru yang tidak merata inilah yang dapat mempengaruhi tingkat partisipasi sekolah penduduk tiap-tiap daerah berbeda. Untuk itu distribusi guru ke daerah 3T (terpencil, terluar, tertinggal) sangat diperlukan.

Selain itu, permasalahan lainnya adalah masih banyak guru di seluruh Indonesia mengajar tidak sesuai dengan disiplin ilmu yang dimiliki dan adanya guru-guru yang belum sarjana mengajar di SMA/SMK. Sedangkan untuk pendidikan saat ini, guru professional sangat dibutuhkan agar dapat menciptakan lulusan peserta didik yang berkualitas.

Melihat berbagai ketimpangan yang dihadapi dalam hal mengakses pendidikan tidak terlepas dari faktor kemiskinan penduduk. Dimana terjadi ketimpangan ekonomi di berbagai wilayah di Indonesia. Pendapatan per kapita tiap daerah yang berbeda-beda menunjukkan kemampuan mengakses pendidikan yang berbeda pula tiap daerah, mengingat bahwa mahalnya biaya

sekolah menjadi beban tersendiri bagi daerah yang memiliki Pendapatan perkapita yang rendah.



Sumber: BPS, diolah

Gambar I.3
PDRB Tanpa Migas Per Kapita ADHK 2000 (Ribuan Rupiah)
Menurut Provinsi Tahun 2012

Berdasarkan grafik diatas dapat terlihat jelas bahwa terjadi ketimpangan Pendapatan Per Kapita di berbagai provinsi di Indonesia. Dimana Pendapatan Per Kapita yang sangat tinggi terdapat di Provinsi DKI Jakarta sebesar 45.509.953, Kepulauan Riau sebesar 24.909.740, dan Kalimantan Timur 22.147.591. Namun keadaan yang sangat berbeda terlihat di provinsi lainnya yang mana PDRB Per Kapita cukup rendah yaitu dibawah rata-rata secara nasional sebesar 9.673.970. Provinsi dengan Pendapatan Per Kapita terendah yaitu Provinsi Nusa Tenggara Timur sebesar 2.867.820, Maluku sebesar 3.029.700, dan Gorontalo sebesar 3.132.330. Rendah serta timpangnya Pendapatan Per Kapita itulah yang dapat mempengaruhi perbedaan kemampuan tiap-tiap provinsi dalam mengakses pendidikan.

Henry Sahat mengungkapkan bahwa rendahnya partisipasi disebabkan tingginya biaya yang dibebani (Michael P. Todaro, 2000) yaitu berupa biaya : biaya-biaya langsung pendidikan individual (ongkos, buku, uang seragam, dll.) dan biaya-biaya yang tidak langsung. Dalam biaya tidak langsung seorang anak yang sudah mencapai umur dimana sudah dapat memberikan sumbangan kepada penghasilan keluarga akan memilih untuk bekerja dari pada untuk memperoleh pendidikan, hal ini sangat berkaitan dengan masih rendahnya pendapatan atau penghasilan keluarga. Tidak bisa dipungkiri bahwa semakin tinggi jenjang pendidikan akan semakin besar biaya pendidikan yang akan dikeluarkan.⁶

⁶ Henri Sahat, *op. cit.*, p.5.

Melihat berbagai permasalahan yang terjadi, peran pemerintah sangat dibutuhkan untuk mengatasi masalah tersebut yaitu dengan menjamin setiap warga Negara dapat mengikuti pendidikan dan wajib membiayainya. Dimana ketentuan mengenai anggaran pendidikan telah diamanatkan secara langsung oleh UUD 1945 Pasal 31 ayat (4) yaitu dengan memberikan anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari APBN & APBD.⁷

Kebijakan agar APBN & APBD memberikan porsi 20 persen untuk pos pendidikan tampaknya tidak lebih dari pepesan kosong. Buktinya, hingga tahun 2012 provinsi yang benar-benar menjalankan amanat undang-undang itu bisa dihitung dengan jari. Data yang diperoleh Jawa Pos (Group JPNN) dari salah satu kementerian, menunjukkan baru lima provinsi yang anggaran pendidikannya sudah 20 persen. Kelima provinsi itu adalah DKI Jakarta sebesar 22,51 persen, Lampung 21,76 persen, Riau 20,21 persen, Kalimantan Tengah 20 persen, dan Jawa Tengah 21,14 persen. Sedangkan alokasi terendah ada pada Provinsi Maluku Utara yang hanya 4,7 persen. Jawa Timur sendiri, juga belum mampu mencapai 20 persen. anggaran pendidikan karena hanya mencapai 12 persen.⁸ Hal tersebut menyebabkan masih banyak masyarakat yang belum terbantu dengan anggaran pendidikan tersebut dan mereka masih sulit untuk mengakses pendidikan dikarenakan bantuan-bantuan pemerintah belum tepat sasaran sehingga ketimpangan pun akan terus terjadi pada daerah yang kekurangan sokongan dalam hal anggaran pendidikan.

⁷ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁸ Jawa Pos News Network (JPNN), "Baru Lima Provinsi Anggaran Pendidikan 20 Persen", 02 Februari 2012, <http://m.jpnn.com/news.php?id=116041>, diakses pada tanggal 02 Maret 2015.

Sejalan dengan uraian diatas, bahwa terdapat berbagai faktor yang dapat mempengaruhi ketimpangan pendidikan di Indonesia. Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk meneliti tentang masalah ketimpangan pendidikan di Indonesia.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, maka dapat diidentifikasi beberapa masalah yang mempengaruhi ketimpangan pendidikan, diantaranya:

1. Apakah terdapat pengaruh antara rasio murid guru terhadap ketimpangan pendidikan di Indonesia?
2. Apakah terdapat pengaruh antara kualifikasi guru terhadap ketimpangan pendidikan di Indonesia?
3. Apakah terdapat pengaruh antara Pendapatan perkapita terhadap ketimpangan pendidikan di Indonesia?
4. Apakah terdapat pengaruh antara Pengeluaran pemerintah sector pendidikan terhadap ketimpangan pendidikan di Indonesia?

C. Pembatasan masalah

Dari identifikasi masalah di atas, ternyata masalah yang menyebabkan ketimpangan pendidikan sangat luas. Berhubungan dengan keterbatasan yang dimiliki peneliti dari segi dana dan waktu, maka penelitian ini di batasi hanya pada masalah “Pengaruh Rasio Murid Guru, Pendapatan Per Kapita, dan Pengeluaran Pemerintah Sektor Pendidikan Terhadap Ketimpangan Pendidikan di Indonesia”.

D. Perumusan Masalah

Berdasarkan pembatasan masalah diatas maka masalah dapat di rumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh rasio murid guru terhadap ketimpangan pendidikan di Indonesia?
2. Bagaimana pengaruh Pendapatan Per Kapita terhadap ketimpangan pendidikan di Indonesia?
3. Bagaimana pengaruh pengeluaran pemerintah sektor pendidikan terhadap ketimpangan pendidikan di Indonesia?

E. Kegunaan Penelitian

A. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini berguna untuk menambah referensi dan pengetahuan baru mengenai apa saja yang mempengaruhi ketimpangan pendidikan di Indonesia, sehingga penelitian ini dapat menambah wawasan ilmu pengetahuan bagi semua pihak.

B. Kegunaan Praktis

Penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan, bahan acuan, serta masukan dalam pengambilan kebijakan di bidang pendidikan, baik dalam rangka mengontrol dan mengevaluasi kebijakan yang sudah dilakukan maupun dalam rangka membuat perencanaan ke depan sehingga langkah-langkah kebijakan dalam bidang pendidikan yang ditempuh dapat mengatasi ketimpangan pendidikan yang terjadi.