BAB I
PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pendidikan merupakan pilar fundamental bagi kemajuan suatu bangsa. Ia adalah eskalator sosial yang mampu mengangkat harkat dan martabat individu, serta motor penggerak pembangunan ekonomi dan peradaban. Kesadaran akan sentralitas peran pendidikan ini telah tertanam kuat dalam sanubari para pendiri bangsa, yang secara tegas mengamanatkannya dalam konstitusi negara. Alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menyatakan bahwa salah satu tujuan negara adalah "mencerdaskan kehidupan bangsa". Amanat ini kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 31 ayat (1) yang menegaskan bahwa "setiap warga negara berhak mendapat pendidikan", dan diperkuat oleh ayat (2) yang mewajibkan negara untuk mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang diatur dengan undang-undang (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 1945).

Landasan filosofis pendidikan nasional Indonesia bahkan telah diletakkan jauh sebelum kemerdekaan oleh Ki Hadjar Dewantara melalui konsepsi Taman Siswa. Dengan semboyan *"Ing Ngarsa Sung Tuladha, Ing Madya Mangun Karsa, Tut Wuri Handayani,"* ia menekankan bahwa pendidikan adalah proses memanusiakan manusia secara utuh, bukan sekadar transfer pengetahuan. Pendidikan berfungsi untuk menumbuhkan budi pekerti, pikiran (intelek), dan jasmani anak agar dapat hidup selaras dengan masyarakat dan alam. Visi ini menggarisbawahi bahwa setiap anak bangsa, tanpa terkecuali, memiliki hak untuk tumbuh dan berkembang melalui pendidikan yang memerdekakan. Kegagalan sistem untuk menjaga anak tetap berada di bangku sekolah, oleh karena itu, bukan hanya

kegagalan administratif, tetapi juga pengkhianatan terhadap cita-cita luhur pendidikan nasional itu sendiri.

Kewajiban negara ini tidak berhenti pada penyediaan akses, melainkan juga pada penjaminan bahwa setiap anak bangsa dapat menyelesaikan jenjang pendidikan dasar sebagai bekal minimal untuk kehidupan yang layak. Komitmen ini diwujudkan melalui Program Wajib Belajar, yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas). Pasal 34 ayat (2) UU Sisdiknas secara eksplisit menyatakan bahwa "Pemerintah dan pemerintah daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya" (Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003). Jaminan ini merupakan bentuk kehadiran negara dalam memastikan tidak ada satu pun anak yang tercerabut dari hak fundamentalnya untuk memperoleh pendidikan.

Namun, di antara idealisme konstitusional dan realitas sosial, terbentang sebuah jurang yang masih menjadi pekerjaan rumah besar bagi bangsa Indonesia: masalah anak putus sekolah. Fenomena ini adalah sebuah anomali tragis di tengah upaya pembangunan sumber daya manusia.

Dampak dari fenomena anak putus sekolah bersifat multidimensional dan destruktif. Dari perspektif ekonomi, setiap anak yang putus sekolah merepresentasikan hilangnya potensi produktivitas di masa depan. Mereka cenderung memasuki pasar kerja tanpa bekal keahlian yang memadai, sehingga terjebak dalam pekerjaan informal dengan upah rendah dan tanpa jaminan sosial. Dalam skala makro, ini menciptakan beban bagi negara karena berpotensi meningkatkan angka kemiskinan dan ketergantungan pada bantuan sosial. Dari perspektif sosial, anak putus sekolah merupakan kelompok yang sangat rentan terhadap berbagai masalah, termasuk pekerja anak, pernikahan dini, kenakalan remaja, hingga eksploitasi. Mereka kehilangan ruang interaksi positif di sekolah yang esensial untuk perkembangan karakter dan keterampilan sosial. Lebih

jauh lagi, fenomena ini berisiko melanggengkan lingkaran setan kemiskinan antargenerasi *(intergenerational cycle of poverty)*, di mana orang tua yang berpendidikan rendah cenderung memiliki anak-anak yang juga putus sekolah, menciptakan siklus yang sulit dipatahkan.

Persoalan anak putus sekolah ini juga menjadi isu krusial di Kota Gorontalo. Sebagai ibukota provinsi dan pusat kegiatan ekonomi, sosial, dan pemerintahan, Kota Gorontalo diharapkan menjadi etalase kemajuan pendidikan di Provinsi Gorontalo.

Secara demografis, Kota Gorontalo memiliki karakteristik sebagai "pusat urban" di provinsi yang didominasi oleh sektor agraris dan perikanan. Hal ini menciptakan tantangan unik. Di satu sisi, sebagai kota, fasilitas pendidikan relatif lebih tersedia dibandingkan daerah pedalaman. Namun di sisi lain, tantangan kemiskinan perkotaan, kesenjangan sosial, dan gaya hidup konsumtif juga lebih tajam. Banyak keluarga prasejahtera yang terpaksa mendorong anak-anaknya untuk bekerja sejak dini di sektor informal perkotaan demi menopang ekonomi keluarga. Faktor budaya lokal, seperti pandangan bahwa anak perempuan tidak perlu bersekolah tinggi karena pada akhirnya akan menjadi ibu rumah tangga, meskipun mulai terkikis, terkadang masih menjadi penghalang laten. Kombinasi antara tekanan ekonomi urban dan sisa-sisa pandangan kultural ini menciptakan medan yang kompleks bagi upaya penuntasan wajib belajar.

Data menunjukkan bahwa tantangan ini masih nyata dan memerlukan perhatian serius. Berdasarkan data dari Dinas Pendidikan Kota Gorontalo dan pemberitaan media lokal, pada tahun ajaran 2023/2024, masih tercatat lebih dari 1.500 anak usia sekolah di Kota Gorontalo yang tidak bersekolah (Dinas Pendidikan Kota Gorontalo, 2025; Harian Gorontalo Post, 2025). Angka ini menjadi sebuah ironi, mengingat berbagai program pendidikan gratis telah dicanangkan oleh pemerintah daerah.

Menyadari tantangan ini, Pemerintah Kota Gorontalo tidak tinggal diam. Sejalan dengan semangat otonomi daerah yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah,

urusan pendidikan menjadi salah satu urusan wajib yang menjadi tanggung jawab pemerintah kota (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014).

Pembagian kewenangan ini dikenal dengan prinsip urusan pemerintahan konkuren, di mana urusan pendidikan dasar (SD dan SMP) menjadi tanggung jawab penuh pemerintah kabupaten/kota. Kewenangan ini bukan hanya hak, tetapi juga kewajiban yang melekat. Artinya, Pemerintah Kota Gorontalo memiliki landasan yuridis yang kuat untuk berinisiatif dan berinovasi dalam merumuskan kebijakan yang sesuai dengan kondisi dan kebutuhan lokalnya. Pembentukan sebuah Peraturan Daerah (Perda) merupakan manifestasi utama dari pelaksanaan otonomi ini. Perda berfungsi sebagai instrumen untuk menerjemahkan kebijakan nasional ke dalam langkah-langkah konkret yang bersifat lokal dan mengikat secara hukum bagi seluruh pemangku kepentingan di wilayahnya.

Sebagai wujud dari tanggung jawab tersebut, Pemerintah Kota Gorontalo bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) telah mengesahkan Peraturan Daerah (Perda) Kota Gorontalo Nomor 15 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan. Perda ini diharapkan menjadi payung hukum utama yang komprehensif untuk mengelola dan memajukan sektor pendidikan di Kota Gorontalo, termasuk di dalamnya adalah upaya untuk menanggulangi masalah anak putus sekolah.

Akan tetapi, persistensi angka anak putus sekolah di Kota Gorontalo memunculkan sebuah pertanyaan fundamental: Seberapa efektifkah Perda Nomor 15 Tahun 2017 ini sebagai sebuah kebijakan hukum? Efektivitas sebuah peraturan tidak hanya diukur dari keberadaannya secara tertulis *(law in books),* tetapi yang lebih penting adalah bagaimana peraturan tersebut bekerja dalam kenyataan sosial *(law in action)* (Pound, 1910). Di sinilah letak urgensi penelitian ini. Di satu sisi, perlu dilakukan analisis mendalam terhadap substansi hukum dari Perda itu sendiri. Analisis ini, yang disebut sebagai analisis efektivitas yuridis, penting untuk mengukur kekuatan dan kualitas dari instrumen kebijakan itu sendiri.

Di sisi lain, sehebat apapun sebuah peraturan dirumuskan, ia akan menjadi macan kertas jika tidak diimplementasikan dengan baik di lapangan. Oleh karena itu, penelitian ini juga harus masuk ke ranah empiris untuk melihat bagaimana Perda tersebut diterjemahkan menjadi tindakan nyata oleh para pelaksana kebijakan. Kesenjangan antara idealisme Perda Nomor 15 Tahun 2017 dengan realitas angka anak putus sekolah yang masih signifikan di Kota Gorontalo merupakan research gap (celah penelitian) yang menarik untuk dikaji dari perspektif ilmu hukum.

Berdasarkan uraian latar belakang yang komprehensif di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dalam bentuk skripsi dengan judul: “Analisis Hukum terhadap Kebijakan Pemerintah Kota Gorontalo dalam Menanggulangi Anak Putus Sekolah (Studi pada Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan)”.

1.2 Rumusan Masalah

Bagaimana efektifivitas pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Gorontalo Nomor 15 Tahun 2017 dalam menanggulangi Anak Putus Sekolah?

Apa sajakah yang menjadi faktor penghambat efektivitas pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Gorontalo Nomor 15 Tahun 2017 dalam menanggulangi Anak Putus Sekolah?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Tujuan Umum: Secara umum, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mendeskripsikan efektivitas kebijakan Pemerintah Kota Gorontalo dalam menanggulangi anak putus sekolah yang didasarkan pada Perda Nomor 15 Tahun 2017.
2. Tujuan Khusus: a. Menganalisis efektivitas yuridis dari Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2017. b. Mengidentifikasi dan menganalisis proses implementasi Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2017 di lapangan serta faktor-faktor hukum yang menjadi penghambatnya.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat Teoretis: a. Memberikan sumbangsih bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara, dan studi *Socio-Legal*. b. Menjadi referensi akademis mengenai analisis efektivitas peraturan daerah.

1. Manfaat Praktis:
    a. Bagi Pemerintah Kota Gorontalo: Menjadi bahan masukan dan evaluasi dalam merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan pendidikan.
    b. Bagi DPRD Kota Gorontalo: Menjadi bahan pertimbangan dalam menjalankan fungsi legislasi, penganggaran, dan pengawasan.
    c. Bagi Praktisi Pendidikan dan Aktivis Sosial: Memberikan pemahaman mengenai kerangka hukum dan kendala implementasi kebijakan pendidikan.