

B A B 1

P E N D A H U L U A N

1.1. Latar Belakang

Produk kebijakan merupakan hal yang pasti ada dalam suatu negara, begitu juga di Indonesia yang sudah menghasilkan banyak produk-produk kebijakan, baik pada pemerintah daerah berupa perda-perda, keputusan bupati/walikota ataupun Gubernur, maupun yang ada pada tingkat pemerintahan pusat berupa undang-undang, peraturan perundang-undangan, peraturan pemerintah, keputusan presiden, peraturan menteri. Produk kebijakan itupun juga sangat beragam dikarenakan produk kebijakan itu sendiri lahir dari segala bidang kehidupan berbangsa dan bernegara seperti bidang politik, ekonomi, budaya, sosial, pertahanan, keamanan, kesehatan, pendidikan, pembangunan dan berbagai bidang lainnya.

Dari sekian banyak kebijakan-kebijakan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah hingga saat ini, kebijakan di bidang pendidikan merupakan salah satu yang menjadi perhatian oleh sebagian pihak karena kebijakan di bidang pendidikan merupakan kebijakan mendasar yang sangat sentral dalam proses bernegara dengan pertimbangan tujuan akhir dari kebijakan pendidikan itu sendiri.

Kebijakan untuk meningkatkan mutu pendidikan yang dilakukan oleh pemerintah salah satunya adalah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003. Dalam rangka melaksanakan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, telah ditetapkan Peraturan Pemerintah

Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan yang mencakup standar: (1) isi; (2) proses; (3) kompetensi lulusan; (4) pendidik dan tenaga kependidikan; (5) sarana dan prasarana; (6) pengelolaan; (7) pembiayaan; dan (8) standar penilaian pendidikan. Standar-standar tersebut di atas merupakan acuan dan sekaligus kriteria dalam peningkatan dan penjaminan mutu penyelenggaraan pendidikan. Salah satu standar yang memegang peran penting dan strategis dalam peningkatan mutu pendidikan adalah standar pendidik dan tenaga kependidikan. Pengawas satuan pendidikan merupakan salah satu komponen tenaga kependidikan yang perlu ditingkatkan mutunya.

Selanjutnya pengawasan terhadap delapan Standar Nasional Pendidikan dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 74 tahun 2008, tentang penugasan pengawas sekolah yang mengatur tentang jumlah sekolah yang dibina oleh pengawas SMK minimal sejumlah 7 sekolah, sedangkan untuk pengawas mata pelajaran guru yang dibina minimal 40 orang. Hal ini diperkuat juga dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 21 Tahun 2010 tentang Jabatan Fungsional Pengawas dan Angka Kreditnya Pasal 6 Ayat 2b menyatakan "untuk sekolah menengah pertama/madrasah tsanawiyah dan sekolah menengah atas/madrasah aliyah/sekolah menengah kejuruan/madrasah aliyah kejuruan paling sedikit 7 satuan pendidikan dan/atau 40 (empat puluh) Guru mata pelajaran/kelompok mata pelajaran".

Menurut undang-undang dan peraturan yang berlaku, keberadaan pengawas sekolah jelas dan tegas. Namun dalam implementasinya, pengawas

sekolah belum terbebas dari berbagai masalah. Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan. Tahap ini menentukan apakah kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah benar-benar *aplikabel* di lapangan dan berhasil menghasilkan *output* dan *outcomes* seperti direncanakan. Untuk dapat mewujudkan *output* dan *outcomes* yang ditetapkan, maka kebijakan publik perlu untuk diimplementasikan tanpa diimplementasikan maka kebijakan tersebut hanya akan menjadi catatan-catatan elit sebagaimana dipertegas oleh Udoji (dalam Agustino, 2006) yang mengatakan bahwa pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.

Banyak model untuk menganalisis proses implementasi kebijakan yang dapat digunakan. Salah satunya adalah model implementasi rasional atau *Top-Down*. Penggunaan model ini dimaksudkan untuk mengidentifikasi faktor-faktor mana yang membuat implementasi sukses. Van Meter dan Van Horn (1975) yang memakai pandangan bahwa implementasi perlu mempertimbangkan isi atau tipe kebijakan; Hood (1976) memandang implementasi sebagai administrasi yang sempurna; Gun (1978) memandang beberapa syarat untuk mengimplementasikan kebijakan secara sempurna; Grindle (1980) lebih memandang implementasi sebagai proses politik dan Administrasi. Sedangkan, Sabatier dan Mazmanian (1979) melihat implementasi dari kerangka analisisnya. Menurut Mazmanian dan Sabatier (dalam Subarsono, 2010: 94), ada tiga kelompok variabel yang

mempengaruhi keberhasilan implementasi, antara lain sebagai berikut : 1) mudah tidaknya variabel dikendalikan; 2) Kemampuan kebijakan untuk menstruktur proses implementasi; 3) Variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi.

Posisi model *top-down* yang diambil oleh Sabatier dan Mazmanian terpusat pada hubungan antara keputusan-keputusan dengan pencapaiannya, formulasi dengan implementasinya, dan potensi hirarki dengan batas-batasnya, serta kesungguhan implementers untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam kebijakan tersebut. Model implementasi yang dikemukakan oleh Sabatier dan Mazmanian pada dasarnya tidak jauh berbeda dengan model pendekatan *top-down* sebagaimana dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn (1975); Hood (1976); Gun (1978); dan Grindle (1980) dalam hal perhatian terhadap kebijakan dan lingkungan kebijakan. Hanya saja pemikiran Sabatier dan Mazmanian menganggap bahwa suatu implementasi akan efektif apabila birokrasi pelaksanaannya mematuhi apa yang telah digariskan oleh peraturan (petunjuk pelaksanaan maupun petunjuk teknis). Dengan demikian, dapat dipahami jika model implementasi sebagaimana dikemukakan oleh Sabatier dan Mazmanian lebih difokuskan pada kesesuaian antara apa yang ditetapkan dengan pelaksanaan program tersebut (Dicta, 2008). Selain itu, model Sabatier dan Mazmanian juga memfokuskan pada faktor eksternal yang mempengaruhi suatu kebijakan. Hal ini sejalan dengan pendapat Mardiyanta (2013) yang menyatakan bahwa faktor eksternal sangat berpengaruh terhadap formulasi kebijakan publik yang akan

mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dan memengaruhi hasil akhir dari implementasi kebijakan.

Ketidaksesuaian antara apa yang ditetapkan dengan pelaksanaan program/kebijakan juga dialami di dunia pendidikan khususnya kebijakan pengawasan sekolah. Hal ini sesuai dengan pendapat Almannie (2015 : 170) menjelaskan bahwa *school superintendents face challenges for the implementation of policies and regulation. Most of them are not prepared to development of education in their school and they tend to act more as managers than educational leaders*. Berdasarkan pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa pengawas sekolah menghadapi tantangan dalam pelaksanaan kebijakan dan perundang-undangan dalam mengembangkan pendidikan. Sejalan dengan hal tersebut Paulsen (2014 : 815) menjelaskan bahwa *the relationship supervisory positions with the political system. The school superintendent in implementing the policy is influenced by the local political system. So that policy implementation is not running as they should be*. Berdasarkan pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa terdapat hubungan posisi pengawas dengan sistem politik. Pengawas sekolah dalam mengimplementasikan kebijakan dipengaruhi oleh sistem politik lokal. Sehingga implementasi kebijakan tidak berjalan dengan seharusnya. Hal ini diperkuat oleh Priadi (2011 : 75-76) menerangkan bahwa dalam kerangka otonomi daerah promosi jabatan pengawas sekolah menjadi kewenangan bupati/walikota. Seyogyanya jabatan pengawas ini diisi oleh guru yang memang memenuhi kriteria administratif dan profesional namun bupati/walikota untuk menjadikannya alat politik baru bagi para politisi di tingkat daerah.

Permasalahan kepengawasan lebih spesifik dijelaskan Arikunto (2006 : 3-5) bahwa kewenangan kabupaten/kota jauh lebih besar daripada kewenangan provinsi dan kewenangan pemerintah pusat sehingga berdampak pada timbulnya berbagai masalah terkait dengan implementasi kebijakan yang menyangkut masalah kepengawasan, mulai dari beban tugas pengawas belum diatur dengan baik, belum ada perbedaan jumlah sekolah yang dibina didasarkan atas jarak lokasi sekolah yang dibina, sasaran kegiatan pengawasan masih campur antara aspek akademik dan administratif, dengan sedikit cenderung mengutamakan administratif, perihal kepada siapa laporan yang telah dibuat oleh pengawas tersebut diserahkan dan siapa yang harus memeriksa, serta mau diapakan informasi yang diperoleh. Dengan singkat dapat dikatakan bahwa hasil dari kinerja guru belum diketahui dengan baik oleh pihak atasan, apalagi dimanfaatkan sebagai bahan untuk pembinaan karir selanjutnya. Dalam laporan pertanggungjawaban Kepala Dinas Pendidikan, belum disebutkan secara eksplisit upaya dan hasil pembinaan yang telah dilakukan terhadap sumber daya manusia (khususnya SDM akademik, yaitu kepala sekolah dan guru) yang ada dalam wilayah pertanggung jawaban pengelolaannya. Lebih lanjut Wastandar (2015 : 8) mengatakan bahwa masalah implementasi kebijakan kepengawasan sekolah mulai dari 65% kualifikasi pendidikan pengawas dikmen belum S2, rekrutmen tidak didasarkan pada kompetensi, jabatan dan karir pengawas belum dioptimalkan dan dihargai, sebagian besar kurang menguasai kompetensi khususnya supervisi akademis, citra dan wibawa pengawas akademik masih rendah, program pelaksanaan dan evaluasi belum terpola dan terprogram dengan baik, laporan

pengawasan belum dimanfaatkan untuk pengambilan keputusan, fasilitas dan daya dukung belum memadai.

Masalah - masalah seperti ini juga dijumpai di Kota Tebing Tinggi yang memiliki Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) yakni 15 sekolah terdiri dari empat SMK Negeri dan sebelas SMK Swasta, dengan rincian jumlah guru sebagai berikut :

Tabel 1.1.
Jumlah Guru SMK di Kota Tebing Tinggi

No	Guru	Status Guru		Total	Keterangan
		PNS	Non PNS		
1	Guru Normatif	58	54	112	
2	Guru Adaptif	69	68	137	
3	Guru Produktif	91	87	178	
Jumlah		218	209	427	

Sumber : Wawancara dengan kordinator pengawas SMK pada tanggal 18-01-2017

Berdasarkan tabel di atas, jumlah guru SMK adalah 427. Kondisi ini tidak sebanding dengan jumlah pengawas SMK sejumlah 7 orang, terdiri dari 3 orang pengawas mata pelajaran kejuruan / produktif, 4 orang pengawas mata pelajaran adaptif/normatif. Dengan jumlah pengawas SMK yang terbatas masih belum memadai dengan pemenuhan kebutuhan pengawas. Hal ini merupakan kendala bagi Pengawas Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) dalam memaksimalkan pembinaan – pembinaan baik pembinaan manajerial bagi kepala sekolah maupun pembinaan akademik bagi guru-guru mata pelajaran.

Hasil wawancara dengan koordinator pengawas di Kota Tebing Tinggi pada tanggal 18 Januari 2017 adalah bahwa pengawas SMK di Kota Tebing Tinggi belum difungsikan secara optimal oleh manajemen pendidikan. Selain itu struktur organisasi pengawas, pola pengawas, kesejahteraan, kompetensi

pengawas serta tidak tercantumnya anggaran untuk pengawas sekolah dalam anggaran belanja daerah menambah daftar permasalahan pengawas sekolah.

Apa yang telah digambarkan di atas adalah suatu permasalahan yang ada dalam implementasi kebijakan kepengawasan di mana kebijakan kepengawasan ini masih memiliki beberapa kelemahan yang tentunya kelemahan ini adalah suatu masalah dalam realisasi suatu kebijakan. Oleh karena itu dalam penelitian ini kebijakan kepengawasan di Tebing Tinggi akan coba penulis analisis dengan menggunakan model implementasi yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul Sabtier untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan kepengawasan SMK di Tebing Tinggi.

1.2 Fokus Penelitian

Berdasarkan permasalahan di atas, yang menjadi fokus penelitian dalam penelitian ini adalah implementasi kebijakan kepengawasan SMK di Kota Tebing Tinggi pada tahun 2017 berdasarkan model Mazmanian dan Sabatier meliputi aspek tingkat kemudahan dan kesulitan implementasi, struktur proses dan faktor pengaruh dari eksternal.

1.3 Masalah

Adapun yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana tingkat kemudahan dan kesulitan pengendalian implementasi kebijakan kepengawasan SMK di Kota Tebing Tinggi?

2. Bagaimana struktur proses implementasi kebijakan yang tertuang dalam materi kebijakan kepengawasan SMK di Kota Tebing Tinggi?
3. Faktor eksternal apa saja yang mempengaruhi implementasi kebijakan kepengawasan SMK di Kota Tebing Tinggi?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka yang menjadi tujuan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui tingkat kemudahan dan kesulitan pengendalian implementasi kebijakan kepengawasan SMK di Kota Tebing Tinggi.
2. Untuk mengetahui struktur proses implementasi kebijakan yang tertuang dalam materi kebijakan kepengawasan SMK di Kota Tebing Tinggi.
3. Untuk mengetahui faktor eksternal apa saja yang mempengaruhi implementasi kebijakan kepengawasan SMK di Kota Tebing Tinggi.

1.5 Manfaat Penelitian

Penelitian ini akan bermanfaat baik secara teoritis maupun praktis kepada beberapa pihak sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis penelitian ini bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dibidang kebijakan publik untuk mengkaji dan menganalisis rumusan kebijakan kepengawasan SMK, mengkaji dan menganalisis

implementasi kebijakan kepengawasan SMK, serta mengkaji dan merumuskan model alternatif program kepengawasan SMK Kota Tebing Tinggi.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini akan bermanfaat bagi pemerintah Kota Tebing Tinggi, unit/dinas terkait, termasuk sekolah terutama pada jenjang SMK atau sederajat dalam mengimplementasikan kebijakan kepengawasan SMK dalam upaya peningkatan mutu pendidikan. Adapun pihak-pihak yang memperoleh manfaat dari penelitian ini adalah :

a. Kepala Dinas Pendidikan Sumatera Utara

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai acuan dalam melakukan pengembangan dan perekrutan pengawas SMK sesuai dengan kebijakan kepengawasan yang berlaku.

b. Kordinator Pengawas SMK di Kota Tebing Tinggi

Sebagai bahan masukan untuk pembinaan pengawas sekolah, peningkatan kompetensi serta profesionalisme pengawas sekolah.

c. Pengawas SMK di Kota Tebing Tinggi

Sebagai dasar pengembangan dan perbaikan mutu profesi pengawas sekolah.

d. Kepala sekolah dan guru SMK di Kota Tebing Tinggi

Sebagai informasi tentang pengawas SMK yang sesuai dengan peraturan yang berlaku.

e. Peneliti selanjutnya

Sebagai bahan referensi untuk peneliti selanjutnya