

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Mutu merupakan permasalahan yang kompleks dan multidimensional, seluruh dimensi pendidikan yang satu dengan lainnya saling terkait. Persoalan sistem pendidikan muncul kepermukaan secara tidak beraturan, misalnya kesempatan belajar yang kurang merata dan adil, program pendidikan yang belum sesuai dengan lapangan kerja, pengelolaan yang belum efisien dan terlalu terpusat, tenaga kependidikan yang belum profesional, anggaran pendidikan yang masih relatif kecil dan sebagainya.

Dalam menyikapi persoalan-persoalan tersebut telah diciptakan dan dilaksanakan berbagai jenis program pembangunan pendidikan yang berbeda-beda pula. Program-program tersebut berbeda tidak semata-mata dalam hal jenis kegiatannya, metode dan pendekatannya, sumber dananya, dan para pelakunya. Akan tetapi juga berbeda dalam landasan konsepsi dan kriteria keberhasilan yang digunakan. Perbedaan konsepsi ini mengakibatkan munculnya jenis-jenis program yang diskrit, tercerai berai dan tidak ada kaitan yang jelas sehingga masing-masing program seolah-olah menanggapi persoalan pendidikan secara sendiri-sendiri. Akibatnya, koordinasi antar program sering dikeluhkan karena dianggap tidak mampu mencapai tujuan yang diharapkan.

Di dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional ditegaskan bahwa pelaksanaan pendidikan diselenggarakan dengan memberdayakan semua komponen masyarakat melalui peran serta penyelenggaraan dan pengendalian mutu layanan pendidikan. Dalam hal ini bahwa semua warga negara memiliki tugas dan kewajiban yang sama untuk menyelenggarakan pendidikan baik formal maupun non formal. Demikian halnya dengan Pendidikan Luar Sekolah (PLS) merupakan salah satu di antara jalur pendidikan yang bertugas mencerdaskan kehidupan bangsa. PLS bertujuan untuk memberikan kesempatan belajar yang seluas-luasnya bagi masyarakat yang karena berbagai faktor seperti kesulitan ekonomi, sosial, dan lingkungan yang kurang mendukung tidak mendapatkan kesempatan untuk mengikuti pendidikan melalui jalur pendidikan sekolah. Di samping itu, PLS juga memberikan pelayanan kepada mereka yang ingin mendapat suatu keterampilan untuk mencari kerja ataupun mereka yang ingin melanjutkan ke jenjang yang lebih tinggi. Dilihat dari tujuan tersebut jelaslah bahwa pendidikan luar sekolah memiliki peran yang penting dan strategis dalam mencerdaskan kehidupan bangsa.

PLS diselenggarakan bagi warga masyarakat yang memerlukan layanan pendidikan yang berfungsi sebagai pengganti, penambah, dan atau pelengkap pendidikan formal dalam rangka mendukung pendidikan sepanjang hayat (*life long educaton*). Ciri utama yang membedakan PLS dengan pendidikan sekolah adalah keluwesan PLS yang berkenaan dengan waktu, lama belajar, usia peserta didik, isi pelajaran, cara penyelenggaraan pelajaran, dan cara penilaian hasil belajar.

Peraturan Pemerintah No. 73 Tahun 2003 tentang PLS menetapkan beberapa tujuan antara lain: 1) melayani warga belajar sehingga dapat tumbuh dan berkembang sepanjang hayatnya guna meningkatkan martabat dan mutu kehidupannya, 2) membina warga belajar agar memiliki pengetahuan, keterampilan, dan sikap mental yang diperlukan untuk mengembangkan diri, bekerja mencari nafkah atau melanjutkan pendidikan ke tingkat/jenjang yang lebih tinggi, 3) memenuhi kebutuhan belajar masyarakat yang tidak dapat dipenuhi melalui jalur pendidikan sekolah. Selanjutnya penyelenggaraan PLS dilaksanakan dalam keluarga, kelompok belajar, kursus dan satuan pendidikan yang sejenis (dalam Sihombing, 1999).

Berdasarkan tujuan-tujuan tersebut, maka PLS tidak hanya berorientasi pada pemberantasan buta aksara semata, melainkan diharapkan sangat membantu warga masyarakat untuk menambah pengetahuan, keterampilan atau keahliannya agar dapat memperoleh kehidupan yang lebih baik di masa yang akan datang. Oleh karena itu, perlu adanya perubahan strategi di dalam penyelenggaraan dan pembinaan program-program PLS. Salah satu upaya untuk melibatkan masyarakat dalam layanan pendidikan sejak pertengahan tahun 1998 telah dirintis program Pendidikan Luar Sekolah yang berbasis masyarakat melalui Pusat Kegiatan Belajar masyarakat (PKBM).

PKBM merupakan pusat atau wadah seluruh kegiatan belajar masyarakat dalam rangka meningkatkan pengetahuan, keterampilan/keahlian, hobi atau bakatnya yang dikelola/diselenggarakan oleh, dari dan untuk masyarakat. PKBM diharapkan sebagai wahana untuk mempersiapkan warga masyarakat agar bisa

Misalnya, di suatu PKBM dapat diselenggarakan beberapa program pembelajaran, antara lain program Kelompok Belajar Usaha, Keaksaraan Fungsional, Paket A Setara SD, Paket B Setara SMP, paket C Setara SMA, Kursus Menjahit, Kursus Tata Rias Pengantin, Kursus Las, Kelompok Bermain dan lain-lain (Depdiknas: 2003). Dalam rangka peningkatan mutu dan pemberdayaan PKBM di era otonomi daerah yang sudah berlangsung sejak awal tahun 2001, dirasakan perlu adanya strategi baru dalam pengembangan PKBM di masa mendatang. Strategi yang diperlukan, adalah: 1) perlu adanya antisipasi terhadap kebutuhan belajar yang beraneka ragam, 2) Untuk mempersiapkan pemandirian PKBM perlu adanya unit-unit produksi usaha yang relevan dengan keadaan lingkungan, 3) perlu dikembangkan pusat informasi dan pemasaran hasil-hasil usaha PKBM di setiap Kabupaten/Kota, 4) perlu dikembangkan model lembaga pengembangan bisnis di PKBM yang potensial untuk pembelajaran usaha dan 5) untuk mengukur kemajuan PKBM perlu dikembangkan kriteria dan alat ukur yang jelas, sehingga setiap PKBM dapat menilai kinerja sendiri.

Berdasarkan kajian teoretis dan empiris telah ditemukan beberapa hambatan dalam peningkatan mutu lulusan PKBM. *Pertama*, partisipasi masyarakat yang diharapkan tampaknya belum dilakukan secara menyeluruh. Artinya, partisipasi masyarakat dalam menumbuh kembangkan kemandirian PKBM masih sangat kurang. Masyarakat juga belum memiliki pemahaman dan persepsi yang sama tentang prosedur pembentukan, pengelolaan dan pembinaan PKBM sehingga mereka ragu-ragu terhadap program pendidikan berbasis masyarakat yang dilaksanakan di dalam PKBM. Selain itu masih adanya anggapan

pada sebagian besar warga masyarakat bahwa PKBM itu adalah milik pemerintah dan menganggap bahwa PLS merupakan pendidikan kelas dua, karena yang dilayani pada umumnya orang yang kurang mampu secara ekonomis, dan di sisi lain masyarakat Indonesia masih menghargai orang mempunyai ijazah dari sekolah formal.

Kedua, dukungan dari Dinas Pendidikan dalam menumbuh kembangkan kemandirian PKBM masih kurang. Perhatian dari Dinas Pendidikan terhadap eksistensi PKBM juga masih dikatakan minim (rendah). Sosialisasi dalam bentuk program, pelatihan bagi para tutor, pengembangan kurikulum, pendanaan dan penyediaan sumber-sumber belajar yang dilakukan Dinas Pendidikan Kota Medan maupun masyarakat oleh personil PLS masih jauh dari cukup.

Ketiga, program-program yang ada di PKBM belum menyentuh keinginan masyarakat (pasar) sebagai pengguna jasa lulusan (*stakeholders*). Akibatnya masyarakat belum termotivasi secara optimal untuk berpartisipasi dalam kegiatan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, evaluasi sampai ke tindak lanjut program-program yang diselenggarakan PKBM.

Keempat, manajemen pembelajaran yang dilaksanakan dalam PKBM belum mencerminkan adanya aktivitas tutor dalam hal merencanakan, mengorganisir, memimpin dan mengevaluasi hasil kegiatan belajar mengajar yang dikelolanya. Reigelut dan Garfinkle (1994), menyatakan bahwa guru adalah sebagai fasilitator dan manajer dalam pendidikan. Peran ini mensyaratkan sistem yang berbasis sumber daya, penggunaan kekuatan alat-alat baru berkaitan dengan kemajuan teknologi dari pada berbasis guru.

Untuk itu, penyelenggaraan, pengelolaan dan pengaturan PKBM perlu senantiasa ditingkatkan ke arah yang lebih baik lagi agar harapan tersebut dapat terwujud sebagaimana adanya. Ada beberapa upaya yang sangat esensial berkaitan dengan penyelenggaraan, pengelolaan dan pengaturan pendidikan non formal, yaitu:

1. Lingkungan dan potensi masyarakat dijadikan bagian yang integral program pendidikan non formal. Keduanya menjadi kesatuan yang terpadu saling berinteraksi dalam mewujudkan tujuan program pendidikan nasional.
2. Keragaman sosial budaya peserta didik dimanfaatkan untuk memperkaya khasanah nilai/norma budaya bangsa yang terkandung dalam proses dan hasil pembelajaran dan program pendidikan non formal khususnya. Dalam praktek pembelajaran, diperhatikan karakteristik peserta didik sehingga pembelajaran dapat menyenangkan.
3. Materi pembelajaran dikaitkan dengan keadaan dan permasalahan yang ada di masyarakat, sehingga proses pembelajaran menjadi lebih bermakna.
4. Perkembangan pendidikan non formal sebagai wahana transformasi nilai-nilai yang sesuai dengan tuntutan masyarakat maju (Waspodo, 2008).

Berdasarkan studi terdahulu, ditemukan bahwa Mutu Lulusan Paket C di Kota Medan masih rendah atau menunjukkan hasil yang kurang memuaskan. Hal ini diindikasikan dengan adanya hasil kelulusan ujian nasional (UN) Paket C setara SMA tahun 2008 dibawah rata-rata 5,0. Bila dilihat dari data kelulusan paket C Setara SMA yang di keluarkan oleh Dinas Pendidikan Kota Medan dalam tiga tahun terakhir (2006 s.d 2008) persentase kelulusan sangat rendah yaitu tahun

2006 peserta yang lulus 79,31%, tahun 2007 peserta yang lulus 72,68% dan tahun 2008 Persentase kelulusan semakin menurun menjadi 63,58%. Untuk mengetahui data hasil Ujian Nasional secara lengkap dapat dilihat pada lampiran 1. Selain itu adanya peserta paket C yang kurang memiliki keterampilan dari hasil belajarnya. Padahal persentase pembelajarannya cenderung praktek ketimbang teoritis. Sehingga perlu dilakukan upaya-upaya yang dapat memperbaiki kualitas dan layanan PKBM itu sendiri.

Uraian di atas dipandang memiliki urgensi yang sangat penting untuk dikaji secara mendalam bentuk penelitian tentang: *Hubungan Partisipasi Masyarakat, Dukungan Dinas Pendidikan, dan Manajemen Pembelajaran PKBM Dengan Peningkatan Mutu Paket C di Kota Medan.*

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah, dapat diidentifikasi beberapa permasalahan yang terkait dengan peningkatan mutu lulusan Paket C yang dilaksanakan oleh PKBM sebagai berikut;

- 1) Masyarakat belum memiliki pemahaman dan persepsi yang sama tentang prosedur pembentukan, pengelolaan, dan pembinaan PKBM.
- 2) Partisipasi masyarakat dalam menumbuh kembangkan kemandirian PKBM belum maksimal.

- 3) Manajemen pembelajaran PKBM belum maksimal sehingga peningkatan kualitas program tidak mencapai sasaran.
- 4) Masyarakat masih belum merasakan manfaat yang besar dari program-program PKBM.
- 5) Sosialisasi secara menyeluruh dan terpadu belum terlaksana secara maksimal sehingga masyarakat beranggapan bahwa PKBM hanya milik sebagian masyarakat saja.
- 6) Produk yang dihasilkan PKBM belum sesuai dengan keinginan masyarakat atau dunia kerja.
- 7) Dukungan yang diberikan oleh Dinas Pendidikan masih belum tampak, misalnya dalam hal bentuk penyusunan program belajar, pelatihan bagi para tutor, pengembangan kurikulum, pendanaan dan penyediaan sumber-sumber dan media belajar.

C. Pembatasan Masalah

Pembatasan masalah perlu dilakukan agar diperoleh ruang lingkup penelitian yang jelas. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari penafsiran yang berbeda-beda terhadap variabel yang diteliti.

Dalam meneliti faktor-faktor atau variabel-variabel yang diduga berhubungan dengan peningkatan mutu lulusan Paket C di Kota Medan tentunya memerlukan waktu, tenaga dan dana yang tidak sedikit jumlahnya. Oleh sebab itu,

dalam penelitian ini variabel bebas (*Independent Variable*) yang diteliti dibatasi hanya partisipasi masyarakat (X_1) dukungan Dinas Pendidikan (X_2) dan manajemen pembelajaran Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat (X_3). Sedangkan untuk variabel terikatnya (*Dependent variable*) adalah peningkatan mutu lulusan Paket C di Kota Medan (Y).

D. Rumusan Masalah

Berdasarkan pembatasan masalah di atas, rumusan masalah penelitian ini sebagai berikut;

- 1) Seberapa besar hubungan antara partisipasi masyarakat dengan peningkatan mutu lulusan Paket C di Kota Medan?
- 2) Seberapa besar hubungan antara dukungan Dinas Pendidikan dengan peningkatan mutu lulusan Paket C di Kota Medan?
- 3) Seberapa besar hubungan antara manajemen pembelajaran pusat kegiatan belajar masyarakat dengan peningkatan mutu lulusan Paket C di Kota Medan?
- 4) Seberapa besar hubungan antara partisipasi masyarakat, dukungan Dinas Pendidikan dan manajemen pembelajaran pusat kegiatan belajar masyarakat secara bersama-sama dengan peningkatan mutu lulusan Paket C di Kota Medan?

E. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui:

- 1) Besar hubungan antara partisipasi masyarakat dengan peningkatan mutu lulusan Paket C di Kota Medan.
- 2) Besar hubungan antara dukungan Dinas Pendidikan dengan peningkatan mutu lulusan Paket C di Kota Medan.
- 3) Besar hubungan antara manajemen pembelajaran pusat kegiatan belajar masyarakat dengan peningkatan mutu lulusan Paket C di Kota Medan.
- 4) Besar hubungan antara partisipasi masyarakat, dukungan Dinas Pendidikan dan manajemen pembelajaran pusat kegiatan belajar masyarakat secara bersama-sama dengan peningkatan mutu lulusan Paket C di Kota Medan.

F. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan terhadap dunia pendidikan, terutama pendidikan non formal maupun pendidikan formal pada semua satuan dan jenjang pendidikan secara nasional. Manfaat penelitian yang diharapkan dapat diklasifikasikan menjadi dua kepentingan, yaitu kepentingan yang bersifat teoretis maupun praktis.

Kepentingan teoretis, antara lain:

Pengembangan sekaligus penguatan teori-teori keilmuan yang berkaitan dengan manajemen pendidikan luar sekolah khususnya, dan ilmu administrasi pendidikan umumnya.

1. Pengembangan teori keilmuan yang berhubungan dengan partisipasi pemerintah (Dinas Pendidikan) dan masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan formal dan non formal.
2. Pengembangan teori-teori keilmuan yang berhubungan dengan dukungan instansi pemerintah dalam hal ini Dinas Pendidikan terutama berkaitan dengan aspek pelaksanaan manajemen PKBM.

Kepentingan praktis, antara lain:

1. Menjadi bahan masukan bagi masyarakat untuk dapat berpartisipasi dalam meningkatkan mutu lulusan PKBM.
2. Menjadi bahan masukan bagi Dinas Pendidikan agar dapat memberi dukungan dalam meningkatkan mutu lulusan PKBM.
3. Apabila hasil penelitian ini terbukti bahwa terdapat hubungan antara partisipasi masyarakat, dukungan Dinas Pendidikan dan manajemen pembelajaran pusat kegiatan belajar masyarakat baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama, maka hasil penelitian ini seharusnya direkomendasikan secara lebih luas lagi kepada institusi-institusi pendidikan maupun stakeholders. Hal ini dimaksudkan untuk lebih mempercepat pencapaian

tujuan pendidikan baik secara formal maupun non formal terutama di Kota Medan.

