

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Mutu pendidikan merupakan cerminan dari mutu sebuah bangsa, jika mutu pendidikan baik, maka akan baik juga kualitas peradaban bangsa tersebut. Salah satu yang menjadi indikator masih rendahnya mutu pendidikan adalah kondisi tingkat partisipasi pada masing-masing jenjang yang masih rendah, Kemendiknas pada tahun 2016 telah mengeluarkan data cukup rinci mengenai hal ini. Di tingkat SD, dari total 31,05 juta siswa sekitar 1,7% putus sekolah dan 18,4% lainnya tidak melanjutkan ke SMP. Untuk tingkat pendidikan SMP, dari jumlah 12,69 juta siswa, 1,9% putus sekolah, sementara 30,1% diantaranya tidak dapat melanjutkan ke SMA. Sedangkan pada tingkat SMA, persentasenya lebih tinggi lagi, jumlah siswa putus sekolah mencapai 4,6% dari total 9,11 juta siswa, sementara yang tidak melanjutkan pendidikan ke perguruan tinggi sebanyak 59,8%.

Upaya-upaya pencapaian tujuan pendidikan yang diharapkan telah menjadi bahan wacana dan pemikiran para pakar pendidikan di Indonesia sehubungan dengan masih sangat rendahnya mutu pendidikan tersebut di atas, mutu pendidikan yang diharapkan pada setiap jenjang sekolah, mulai dari Taman Kanak-Kanak (TK), Sekolah Dasar (SD), Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP), Sekolah Menengah Atas/Kejuruan (SMA/SMK), sampai dengan Perguruan Tinggi (PT), minimal dapat mencapai tingkat ketercapaian tujuan pendidikan berdasarkan pada standar-standar tertentu

Sesuai dengan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 28 Tahun 2016 tentang Sistem Penjaminan Mutu Pendidikan Dasar dan Menengah dalam pasal 6 ayat (2) dinyatakan bahwa siklus kegiatan memetakan mutu pendidikan di tingkat satuan pendidikan berdasarkan Standar Nasional Pendidikan: membuat perencanaan peningkatan mutu yang dituangkan dalam Rencana Strategis Pembangunan Pendidikan: dan memfasilitasi pemenuhan mutu di seluruh satuan pendidikan pada Sistem Penjaminan Mutu Eksternal (SPME) Pendidikan Dasar dan Menengah dikembangkan dan dilaksanakan secara berkelanjutan oleh Pemerintah bekerja sama dengan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya.

Instrumen pemetaan mutu pendidikan dasar dan menengah disusun mengacu delapan komponen standar nasional pendidikan yang disusun oleh Badan Standar Nasional Pendidikan, instrument akreditasi yang disusun oleh Badan Akreditasi Nasional dan peraturan terkait lainnya. Perangkat Instrumen Pemetaan Mutu Tingkat Sekolah Menengah terdiri atas panduan umum, kuesioner pemetaan, petunjuk teknis pengisian kuesioner pemetaan, formulir data pokok pendidikan dan rapor peta mutu pendidikan. Kelima dokumen ini merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan.

Sistem penjaminan mutu pendidikan merupakan kegiatan yang sistemik dan terpadu pada penyelenggaraan pendidikan untuk meningkatkan tingkat kecerdasan bangsa. Tidak dipungkiri bahwa upaya strategis jangka panjang untuk mewujudkannya menuntut satu sistem pengembangan dan peningkatan mutu pendidikan yang dapat membangun kerjasama dan kolaborasi di antara berbagai

pemangku kepentingan (*stake holders*) yang terkait dalam satu keterpaduan jaringan kerja tingkat nasional, regional, dan lokal.

Dalam rangka penjaminan dan peningkatan mutu pendidikan nasional secara bertahap, terencana dan terukur sesuai amanat Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, pemerintah melakukan akreditasi untuk menilai kelayakan program dan/atau satuan pendidikan. Berkaitan dengan hal tersebut, Pemerintah telah menetapkan Badan Akreditasi Nasional Sekolah/Madrasah (BAN-S/M) dengan Peraturan Mendiknas Nomor 29 Tahun 2005.

Budaya peningkatan mutu pendidikan akan dapat dilaksanakan dengan baik bila sekolah terbiasa melaksanakan Sistem Penjaminan Mutu Pendidikan (SPMP) dalam Implementasi kebijakan manajemen di sekolah/madrasah. Instrumen utama dalam pelaksanaan SPMP adalah Evaluasi Diri Sekolah (EDS). Dalam Implementasi kebijakannya, EDS akan ditindaklanjuti dengan program Monitoring Sekolah oleh Pemerintah Daerah (MSPD) yang dilaksanakan oleh para Pengawas Pendidikan. MSPD merupakan instrumen utama Evaluasi Diri Kota/Kabupaten (EDK) sebagai dasar penyusunan program peningkatan mutu pendidikan di wilayah tersebut. Dengan demikian, SPMP, yang diImplementasi kebijakannya dalam kegiatan EDS, akan menjadi komponen utama dalam lingkup Implementasi kebijakan MBS sebagai upaya pembudayaan peningkatan mutu pendidikan di sekolah yang berkelanjutan.

Kementrian pendidikan dan budaya pada tahun 2016 dalam rancangan Permendikbud tentang penjaminan mutu pendidikan dasar dan menengah, Fakta lain yang terjadi dilapangan terkait dengan penjaminan mutu Dalam konteks mutu

dan penjaminan mutu, permasalahan-permasalahan yang masih dihadapi adalah seperti berikut ini:

1. Masalah yang terkait dengan makna penjaminan mutu: 1) banyak terjadi kesalahpahaman di tingkat satuan pendidikan mengenai penjaminan mutu. Misalnya, sertifikat ISO yang diperoleh satuan pendidikan berbagai tingkatan dipandang sebagai legitimasi yang tinggi bahwa satuan pendidikan bersangkutan telah mendapat jaminan dan pengakuan internasional mengenai mutu pendidikan yang dimilikinya. Padahal ISO merupakan standar layanan, bukan lembaga penjaminan mutu pendidikan, terutama yang terkait dengan praktik akademik satuan pendidikan, 2) delapan Standar Nasional Pendidikan (SNP) belum dipahami secara utuh dan belum mampu diterapkan dengan baik dan luas oleh setiap program dan/atau satuan pendidikan, 3) visi, misi, dan program yang dirumuskan serta dimiliki oleh setiap satuan pendidikan seringkali bersifat abstrak dan kurang berkorelasi dengan kegiatan peningkatan dan penjaminan mutu program dan/atau satuan pendidikan.
2. Masalah yang terkait dengan regulasi: 1) adanya berbagai peraturan pendidikan yang kurang progresif, konsisten dan terintegrasi sehingga relatif menyulitkan bagi pihak-pihak berkepentingan dalam pelaksanaan penjaminan mutu, 2) belum adanya standar mutu internal, 'Key Performance Indicators', dan sasaran mutu akademik dan non-akademik di setiap jenjang, jalur, dan jenis pendidikan yang siap memacu mutu pendidikan, 3) belum adanya pengembangan sistem penilaian kinerja secara berjenjang, mulai dari kinerja institusi, unit, dan individu, 4)

BSNP belum menyiapkan penjabaran standar secara menyeluruh untuk semua jenis, jenjang, dan jalur pendidikan yang akan menjadi dasar penyelenggaraan penjaminan mutu.

3. Masalah yang terkait dengan penentuan dan Implementasi kebijakan penjaminan mutu: 1) peningkatan mutu pendidikan belum berjalan dengan baik dan terpadu terutama di tingkat satuan pendidikan, 2) keberadaan satuan pendidikan bertaraf internasional belum jelas tolok ukurnya dan belum melalui assessment oleh badan akreditasi nasional/internasional, 3) praktik program atau satuan pendidikan dan/atau kelas internasional di Indonesia selama ini lebih bersandar pada rezim perizinan yang dikeluarkan oleh birokrasi pendidikan, bukan berdasarkan akreditasi.
4. Masalah yang terkait dengan esensi data: 1) data mutu pendidikan yang terjamin akurasi, kelengkapan, dan updatetannya belum dikelola dengan baik oleh program dan satuan pendidikan, unit kerja di lingkungan Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kota/Kabupaten, dan unit-unit utama di lingkungan Pemerintah, 2) data mutu pendidikan belum dianalisis oleh pemangku kepentingan, walaupun seringkali digunakan untuk perumusan serta Implementasi kebijakan, program, dan penganggaran pendidikan. 3) belum terbangunnya budaya proses pengambilan keputusan berdasarkan data. Di tingkat satuan pendidikan, pengambilan keputusan lebih berdasarkan keinginan, otoritas, dan apa yang menjadi bayangan pemimpin satuan pendidikan serta berdasarkan tuntutan dari birokrasi pendidikan (pusat dan daerah) dan tidak banyak mengacu pada

realitas obyektif, 4) hasil pemetaan mutu pendidikan belum dimanfaatkan secara optimal untuk penentuan kebijakan, penyusunan program dan alokasi anggaran pendidikan, 5) monitoring dan evaluasi internal di setiap satuan pendidikan belum berjalan optimal sehingga menghasilkan data dasar untuk perbaikan mutu berkelanjutan.

5. Masalah yang terkait dengan kejujuran/obyektivitas: 1) Program dan satuan pendidikan kurang jujur dalam mengevaluasi dirinya, sehingga peringkat mutu yang ada dan dipublikasikan selama ini belumlah sepenuhnya terpercaya, 2) hasil akreditasi yang dilakukan oleh badan akreditasi terhadap satuan pendidikan, belum mencerminkan kenyataan yang sesungguhnya. Sikap kompromi dan pertimbangan-pertimbangan subyektif (tetapi merasa perlu ditempuh) masih turut berbicara dalam kegiatan akreditasi, 3) kegiatan penjaminan mutu kurang ditopang aspek pembiayaan yang memadai, sehingga mengganggu tingkat kejujuran, obyektivitas, profesionalitas, dan kesungguhan kerja unit penjaminan mutu dan badan akreditasi.

6. Masalah yang terkait dengan kelembagaan: 1) belum terlalu jelasnya pembagian peran dan fungsi antar lembaga terkait serta antara pemerintah pusat dan daerah dalam penyelenggaraan pendidikan, 2) kapasitas pemerintah daerah masih sangat bervariasi dan belum terstandarisasi prosedur dan operasionalnya dalam menjalankan penjaminan mutu pendidikan, 3) penjaminan mutu cenderung ditekankan pada tingkat program dan/atau satuan pendidikan semata, tetapi kurang menekankan peran pemerintah dan pemerintah daerah di

dalamnya. Padahal program dan/atau satuan pendidikan, terutama swasta, masih membutuhkan fasilitasi dan peran pemerintah dalam proses penjaminan mutu, 4) siklus penjaminan mutu (internal dan eksternal) masih terpisah dan belum berjalan secara sinergis untuk penjaminan dan peningkatan mutu berkelanjutan melalui RKS dan RKAS, 5) sangat banyak-untuk tidak mengatakan semua program dan/atau satuan pendidikan yang tidak memiliki sistem dan organisasi penjaminan mutu internal, 6) belum melembaganya tim pengembang pada program dan/atau setiap satuan pendidikan. Kalaupun ada program dan/atau satuan pendidikan yang memiliki tim pengembang, pada umumnya masih pada tataran formalitas dan belum berfungsi sebagaimana diharapkan, 7) fungsi pemetaan dan fasilitasi oleh lembaga pembinaan penjaminan mutu seperti LPMP belum terintegrasi dan berjalan efektif, 8) lembaga akreditasi seperti BAN-S/M belum mampu berkoordinasi dalam mengakreditasi program dan satuan pendidikan secara menyeluruh dan berkelanjutan dan melakukan kolaborasi dalam menjamin pelayanan akses terhadap data mutu pendidikan kepada publik untuk penelitian dan pengembangan mutu pendidikan, 9) lembaga evaluasi eksternal atau akreditasi selain BAN seperti ABET, ACCB, *Cambridge Examination Syndicate* dan lain-lain belum diatur secara baik dalam bentuk prosedur operasional standar dan dikembangkan untuk percepatan dan perluasan akreditasi mutu setiap satuan pendidikan, 10) RSBI, SBI, dan kelas-kelas internasional belum memiliki standar keinternasionalannya (terakreditasi secara

internasional) dan belum menegakkan akuntabilitasnya. Serta masih banyak lagi permasalahan terkait penjaminan mutu Pendidikan.

Terkait dengan Implementasi kebijakan, Subarsono (2009:90-103) mengemukakan ada beberapa teori Implementasi kebijakan publik diantaranya, **Model Merilee S.Grindle Grindle** yang mengatakan bahwa dalam mengImplementasikan sebuah kebijakan tergantung pada *content* (isi) dan contextnya, dan tingkat keberhasilannya tergantung pada kondisi komponen variabel sumberdaya Implementasi yang diperlukan. **Model Donald Van Metter dan Van Horn** Model yang ditawarkan oleh mereka bergerak dari pendekatan umum yang dikembangkan oleh pendahulunya, Pressman dan Wildavsky, menjadi sebuah model proses Implementasi. Pendekatan-pendekatan sebelumnya meski dianggap sangat membantu memahami proses Implementasi, namun sangat kurang dalam kerangka teoritik. Model yang mereka kembangkan bertumpu pada tiga pilar yaitu teori organisasi, Studi-studi tentang dampak kebijakan publik, serta berbagai studi tentang hubungan inter-organisasi. **Model Hogwood dan Gunn**, mengemukakan bahwa untuk dapat mengImplementasi kebijakan secara sempurna (*perfect implementation*) maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu. Syarat-syarat tersebut adalah sebagai berikut: 1) Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius. Tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai. 2) Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia. 3) Kebijakan yang akan diImplementasi kebijakankan didasari pada hubungan kausalitas yang handal. 4) Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantaipenghubungannya. 5) Hubungan saling ketergantungan harus

kecil. 6) Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan. 7) Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat. 8) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna. 9) Pihak-pihak yang memiliki wewenang/kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna dan **Model Goerge C. Edward III** yang menamakan model Implementasi kebijakan publiknya dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Dalam pendekatan teori yang dikemukakan oleh George C. Edward III terdapat empat variabel yang mempengaruhi keberhasilan implelementasi suatu kebijakan, yaitu: komunikasi, Sumber daya, disposisi, dukungan birokrasi.

Dari keempat teori di atas, teori yang digunakan sebagai landasan melakukan penelitian ini adalah teori yang dikemukakan oleh George C Edward III, Dikarenakan teori yang dikemukakan Edward mengajukan pendekatan masalah implementasi dengan terlebih dahulu mengemukakan dua pertanyaan pokok, yakni: (i) faktor apa yang mendukung keberhasilan implementasi kebijakan? dan (ii) faktor apa yang menghambat keberhasilan implementasi kebijakan? Berdasarkan kedua pertanyaan tersebut dirumuskan empat faktor yang merupakan syarat utama keberhasilan proses Implementasi, yakni komunikasi, sumber daya, sikap birokrasi atau pelaksana dan struktur organisasi, termasuk tata aliran kerja birokrasi. Empat faktor tersebut menjadi kriteria penting dalam Implementasi suatu kebijakan.

Penelitian yang dilakukan di Dinas pendidikan provinsi Sumatera ini dianggap penting untuk dilakukan karena banyaknya didapati sekolah yang tidak mendapatkan pelatihan atau sosialisasi tentang pelaksanaan penjaminan mutu oleh Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara dan bahkan kebanyakan sekolah tidak

memiliki tim khusus dalam masalah penjaminan mutu, sehingga dianggap perlunya mengungkap fakta dilapangan mengenai bagaimana Implementasi kebijakan sistem penjaminan mutu yang dilakukan Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara kepada sekolah yang ada di kota Medan khususnya jenjang SMK Swasta, apakah implementasi kebijakan tersebut sudah ada dilakukan oleh Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara kepada SMK Swasta di kota Medan.

Adapun fakta yang didapatkan dilapangan saat melakukan observasi ke beberapa SMK Swasta di kota Medan (SMKS Brigjend Katamso II, SMKS Budi agung dan SMKS Harapan Mekar) adalah sebagai berikut:

1. Sekolah menganggap tidak adanya sosialisasi yang dibuat oleh Dinas Pendidikan
2. Adanya diskriminasi informasi dari Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara
3. Apabila pihak dari Dinas pendidikan yang datang hanya melakukan pemeriksaan terkait administrasi lain misalnya dana BOS, dapodik, DPUN, dan lain-lain tanpa ada menyinggung masalah penjaminan mutu Pendidikan
4. Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara terkesan tidak serius dalam menangani permasalahan penjaminan mutu

Sehubungan dengan hal tersebut di atas perlu adanya gambaran model atau sistem yang jelas mengenai bentuk organisasi dan implementasi sistem penjaminan mutu yang dilakukan Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara pada tingkat satuan pendidikan dasar dan menengah di kota Medan sebagai bentuk upaya terpadu dalam peningkatan mutu pendidikan, dengan demikian peneliti tertarik

untuk mengidentifikasi mengenai bagaimana “**Analisis Implementasi Kebijakan Permendikbud Nomor 28 Tahun 2016 Tentang Sistem Penjaminan Mutu Pendidikan Dasar Dan Menengah Di Kota Medan**”

## **1.2 Fokus Penelitian**

Berdasarkan latar belakang di atas, fokus dari penelitian ini adalah analisis implementasi kebijakan Permendikbud Nomor 28 Tahun 2016 tentang sistem penjaminan mutu di sekolah yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara pada SMK Swasta di kota Medan,

Adapun batas fokus penelitian ini adalah: (1) subjek penelitian dibatasi pada pelaku-pelaku baik yang terlibat secara langsung dalam Implementasi Permendikbud Nomor 28 Tahun 2016 di DPSU, (2) penelitian ini fokus untuk menganalisis keterlaksanaan Implementasi kebijakan Permendikbud Nomor 28 Tahun 2016 oleh Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara dengan mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi kebijakan penjaminan mutu berdasarkan teori George C.Edwads III yang mengidentifikasi ada empat faktor yang mempengaruhi Implementasi kebijakan, yaitu *Communication* (komunikasi), *Resources* (sumber daya), *disposition or attitude* (disposisi atau sikap), dan *bureaucratic structure* (dukungan birokrasi), dan (3) fokus penelitian ini adalah bagaimana konsistensi Implementasi kebijakan penjaminan mutu yang dilakukan Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara terhadap SMK Swasta dikota Medan

### 1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan fokus penelitian di atas, maka dapat dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut:

- 1) Bagaimana komunikasi/pemosialisasian kebijakan penjaminan mutu yang dilakukan Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara terhadap SMK Swasta di kota Medan?
- 2) Bagaimana dukungan sumber daya dalam implementasi kebijakan Sistem Penjaminan Mutu di Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara dalam penjaminan mutu Pendidikan SMK swasta di kota Medan?
- 3) Bagaimana disposisi dalam kebijakan Sistem Penjaminan Mutu Pendidikan SMK Swasta di kota Medan yang dilakukan Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara?
- 4) Bagaimana dukungan organisasi kebijakan Sistem Penjaminan Mutu Pendidikan SMK Swasta kota Medan yang ada di Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara?
- 5) Bagaimana konsistensi Implementasi kebijakan sistem penjaminan mutu yang dilakukan Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara pada SMK Swasta di kota Medan?

### 1.4 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah di atas, secara umum tujuan yang ingin dicapai melalui penelitian ini adalah menemukan sekaligus mendeskripsikan bagaimana Implementasi kebijakan sistem penjaminan mutu pada pendidikan dasar dan menengah di kota Medan. Tujuan umum tersebut dijabarkan menjadi tujuan khusus, yaitu:

1. Mendeskripsikan komunikasi/pensosialisasian kebijakan Penjaminan Mutu yang dilakukan Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara terhadap SMK Swasta di kota Medan?
2. Mendeskripsikan dukungan sumber daya dalam implementasi kebijakan sistem penjaminan mutu di Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara dalam penjaminan mutu Pendidikan SMK swata di kota Medan?
3. Mendeskripsikan disposisi dalam kebijakan sistem penjaminan Mutu Pendidikan SMK Swasta di kota Medan yang dilakukan Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara?
4. Mendeskripsikan dukungan organisasi kebijakan sistem penjaminan mutu Pendidikan SMK Swasta kota Medan yang ada di Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara?
5. Mendeskripsikan konsistensi Implementasi kebijakan sistem pejaminan mutu yang dilakukan Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara pada SMK Swasta di kota Medan?

### **1.5 Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan manfaat kepada beberapa pihak, baik secara teoritis maupun secara praktis, manfaat tersebut adalah sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis
  - a. Sebagai salah satu sumber informasi mengenai proses Implementasi kebijakan sistem penjaminan mutu di lembaga pendidikan yang dilakukan Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara

- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan bagi kajian lebih lanjut mengenai Implementasi kebijakan penjaminan mutu yang dikeluarkan pemerintah sehingga dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi kebijakan penjaminan mutu dimasa yang akan datang dan bagi peneliti selanjutnya
- c. Memberi masukan kepada para pengelola dan pemerhati lembaga pendidikan mengenai bagaimana cara pengelolaan penjaminan mutu pendidikan
- d. Secara konseptual dapat memperkaya teori manajemen pendidikan, terutama dalam bidang penjaminan mutu Pendidikan

## 2. Manfaat Praktis

- a. Dinas Pendidikan: sebagai bahan masukan bagi kepala Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara dalam mengImplementasikan pelaksanaan kebijakan Permendikbud Nomor 28 Tahun 2016
- b. Kepala Sekolah: sebagai acuan untuk melaksanakan sistem penjaminan mutu di sekolah yang mereka pimpin.
- c. Peneliti selanjutnya: hasil penelitian ini dapat dijadikan acuan bagi peneliti berikutnya atau peneliti lain yang ingin mengkaji lebih mendalam dengan topik dan fokus serta *setting* yang lain untuk memperoleh perbandingan sehingga memperkaya temuan-temuan penelitian ini.