

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Pendidikan adalah proses bersama antara pemerintah sebagai penentu kebijakan dalam hal standarisasi mutu dan pelayananan, masyarakat sebagai subyek yang mendapatkan pelayanan Pendidikan dan juga pihak ketiga sebagai pengguna produk Pendidikan tersebut.

Pemerintah menerbitkan berbagai kebijakan sebagai aturan dalam penyelenggaraan Pendidikan di negeri ini. didahului dengan terbitnya Undang-undang, dilanjutkan dengan peraturan pemerintah sebagai operasionalisasinya, dan seterusnya sampai kepada penerbitan SOP (*Standar Operating Procedure / prosedur operasional standar*) di sekolah dalam menerapkan berbagai kebijakan secara teknis.

Pendidikan merupakan investasi masa depan bagi seseorang atau suatu bangsa yang akan meraih suatu kehidupan lebih sejahtera. Dengan pendidikan yang lebih baik maka suatu bangsa akan menuju suatu perubahan tatanan kehidupan yang rapi dan tertib untuk mencapai peradaban modern. Oleh karena itu, diperlukan pendidikan yang berkualitas atau bermutu. Artinya, bahwa dalam menyelenggarakan pendidikan diperlukan suatu proses pendidikan yang bermutu.

Permasalahan utama pendidikan Indonesia dewasa ini adalah rendahnya mutu pendidikan pada setiap jenjang, jenis, dan satuan pendidikan termasuk di dalamnya pendidikan Islam. Pada era reformasi pendidikan Islam menghadapi dua masalah, yaitu: Tuntutan kebutuhan masyarakat Indonesia terhadap kualitas pendidikan Islam, dan tidak relevannya pendidikan Islam dengan tuntutan

kebutuhan pembangunan masyarakat. Berbagai data menunjukkan bahwa pendidikan pada beberapa tahun terakhir masih belum menunjukkan perubahan yang menggembirakan meskipun tidak dapat dipungkiri terdapat beberapa sekolah/madrasah menunjukkan peningkatan mutu pendidikan yang cukup menggembirakan. Beberapa siswa dari kota-kota besar di Indonesia berhasil meraih medali Olimpiade Sains Internasional.

Maka untuk mencapai pendidikan yang bermutu dan berkualitas, diperlukan beberapa komponen penyelenggaraan yang berkualitas mulai dari peraturan penyelenggaraan, sumber daya pendidikan dan tenaga pendidikan, kurikulum, sarana-prasarana serta sistem penilaian yang berkualitas. Tercapainya sumber daya yang berkualitas menjadi tanggung jawab pemerintah bersama masyarakat.

Mengacu kepada tema pembangunan Pendidikan jangka panjang yang berpatokan pada Undang-undang Nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) tahun 2005-2025. Penyelarasan tema dan fokus pembangunan Pendidikan tiap tahap selanjutnya dirumuskan di Rencana Pembangunan Pendidikan Nasional Jangka Panjang (RPPNJP) 2005-2025, sebagaimana ditunjukkan pada tabel 1.1. berikut

**Tabel 1.1. Tema Pembangunan Pendidikan 2005-2025**

<b>TEMA PEMBANGUNAN PENDIDIKAN</b>			
<b>2005-2009</b>	<b>2010-2014</b>	<b>2015-2019</b>	<b>2020-2024</b>
<b>Peningkatan Kapasitas &amp; Pembangunan</b>	<b>Penguatan Pelayanan</b>	<b>Daya Saing Regional</b>	<b>Daya Saing Internasional</b>

*Sumber* : RENSTRA Kemdikbud 2015-2019 (2015 : 2)

Kebijakan yang dapat digunakan sebagai acuan dalam mengelola pendidikan adalah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Standar Nasional Pendidikan (Departemen Pendidikan Nasional, 2003). Pasal 4

dalam PP tersebut menyatakan, bahwa standar nasional pendidikan merupakan sarana untuk menjamin mutu pelayanan pendidikan. Standar pendidikan meliputi standar isi, proses, ketenagaan, sarana dan prasarana, pengelolaan, evaluasi, pembiayaan, dan kompetensi lulusan. Dengan adanya standar nasional tersebut maka arah peningkatan mutu pendidikan Indonesia menjadi lebih jelas. Bila setiap satuan pendidikan telah mencapai atau melebihi standar nasional pendidikan tersebut, maka diharapkan mutu pendidikan akan tercapai.

Namun realitanya masih banyak ditemukan lembaga pendidikan yang belum memenuhi kriteria standar nasional pendidikan. Sehingga hal ini berdampak pada lulusan yang dihasilkan. Rendahnya mutu pendidikan dapat ditelaah baik dari perspektif makro maupun mikro. Secara makro, berdasarkan data dalam *Education for All (EFA) Global Monitoring Report 2012* yang dikeluarkan UNESCO melaporkan bahwa Indonesia berada di peringkat ke-64 dari 120. Berdasarkan penilaian Education Development Index (EDI) atau Indeks Pembangunan Pendidikan, pada 14 Maret 2013 dilaporkan naik tiga peringkat menjadi urutan ke-121 dari 185 negara. Data ini meliputi aspek tenaga kerja, kesehatan, dan pendidikan. Dilihat dari kasaran peringkatnya, memang menunjukkan kenaikan, tetapi jika dilihat dari jumlah negara partisipan, hasilnya tetap saja Indonesia tidak naik peringkat. Secara mikro, berdasarkan data dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, rata-rata nilai UN siswa SD hanya mencapai 7,03, rata-rata nilai UN SMP/MTs adalah sebesar 61,80 dan siswa SMA/SMK/MA mencapai 61,29. Hal ini mengkhawatirkan karena di samping target nasional tidak tercapai, juga tingkat kelulusan masih di bawah 95%. Sekalipun nilai ini telah melampaui target atau standar kelulusan nasional, tetapi nilai tersebut masih terbilang rendah jika dibandingkan dengan nilai kelulusan

negara-negara lain. Rendahnya standar kelulusan ini menunjukkan rendahnya kualitas pendidikan yang dihasilkan sebagai wujud dari rendahnya kualitas pengelolaan pendidikan.

Hal senada juga disampaikan oleh Anies Baswedan (Widodo, 2015:294) menyatakan bahwa pendidikan di Indonesia berada dalam posisi gawat darurat. Beberapa kasus yang menggambarkan kondisi tersebut diantaranya adalah: “(1) rendahnya layanan pendidikan di Indonesia, (2) rendahnya mutu pendidikan di Indonesia, (3) rendahnya mutu pendidikan tinggi di Indonesia, (4) rendahnya kemampuan literasi anak-anak Indonesia”. Secara praktis kenyataan ini menunjukkan bahwa pendidikan di Indonesia dewasa ini mengalami banyak tantangan dan masalah. Secara otomatis kondisi ini berdampak langsung dengan lulusan yang dihasilkan karena dengan rendahnya mutu pendidikan maka rendah pula kualitas lulusan yang dihasilkan.

Apabila dikaitkan dengan ketercapaian delapan standar nasional pendidikan, maka sekolah harus dapat menggunakan sumber daya yang tersedia dalam memenuhi standar yang disyaratkan sesuai standar nasional pendidikan. Dalam PP 19/2005, dinyatakan bahwa Standar Nasional Pendidikan adalah kriteria minimal tentang sistem pendidikan di seluruh wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia. Standar nasional pendidikan dimaksudkan untuk memacu pengelola, penyelenggara, dan satuan pendidikan agar dapat meningkatkan kinerjanya dalam memberikan layanan pendidikan yang bermutu. Selain itu, standar nasional pendidikan juga dimaksudkan sebagai perangkat untuk mendorong terwujudnya transparansi dan akuntabilitas publik dalam penyelenggaraan sistem pendidikan nasional. Standar nasional pendidikan meliputi delapan standar yaitu, standar kompetensi lulusan, standar isi, standar proses, standar pendidikan dan tenaga

kependidikan, standar sarana dan, prasarana, standar pengelolaan, standar pembiayaan, dan standar penilaian.

Pengelolaan Pendidikan khususnya Pendidikan dasar dan menengah terfokus pada Pendidikan karakter anak. Untuk mewujudkan karakter positif ada yang disebut penguatan pendidikan karakter dan program sekolah ramah anak. Bagaimana sekolah mengelola pendidikan yang mengedepankan pendidikan karakter, berbasis sekolah ramah anak dengan melibatkan peran serta berbagai institusi / lembaga formal maupun non formal.

Teori Merilee S. Grindle (Ramdhani:2017) mengatakan bahwa kebijakan publik dipengaruhi oleh dua variabel besar yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi kebijakan (*context of policy*). Sementara Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (Ramdhani:2017) menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan publik itu dipengaruhi oleh tiga kelompok variabel yaitu karakteristik dari permasalahan, karakteristik kebijakan / Undang-undang, dan variabel lingkungan. Di lain pihak, Van Meter dan Van Horn (Ramdhani:2017) menyatakan bahwa minimal ada lima variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Yaitu standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, komunikasi antar organisasi dan penguatan aktifitas, karakteristik agen pelaksana, dan kondisi sosial ekonomi dan politik.

Teori yang lain adalah yang dikeluarkan oleh Edwards III yang mengatakan bahwa pelaksanaan kebijakan merupakan bagian dari tahapan proses kebijakan yang berada diantara penyusunan kebijaksanaan dan konsekuensi-konsekuensi yang dapat muncul dari implementasi kebijaksanaan tersebut. (Ramdhani:2017). Menurut Edward III ada empat aspek yang mempengaruhi implementasi kebijakan

publik yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap pelaksana, dan struktur birokrasi.

Batasan penelitian ini dilakukan pada teori Edwards III tentang bagaimana implementasi Standar Pengelolaan di Dinas Pendidikan Kota Medan ditinjau dari aspek komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Juga implementasinya di sekolah-sekolah di bawah Dinas Pendidikan Kota Medan.

Alasan utama pemilihan teori Edwards III untuk penelitian ini adalah mengingat kekhasan yang dimiliki oleh teori Edwards III yaitu adanya Standar Operating Procedure (SOP) dalam mengimplementasikan kebijakan di tiap-tiap struktur birokrasi. baik di Dinas Pendidikan Kota Medan, maupun juga di sekolah-sekolah di bawah Dinas Pendidikan Kota Medan.

Sekolah yang menerapkan standar pengelolaan yang baik diharapkan akan menghasilkan program-program yang unggul. Dengan keunggulan program-program yang dimiliki maka tentu akan berpengaruh terhadap keunggulan produk Pendidikan itu sendiri yaitu lulusannya. Penelitian ini dilaksanakan di Dinas Pendidikan Kota Medan sebagai sumber utama ditambah sekolah-sekolah dasar di kota Medan sebagai implementor kebijakan yang dimaksud.

Sekolah-sekolah yang menjadi sumber pendukung dalam penelitian ini direncanakan adalah SDIT Al Fityan School Medan di Medan Sunggal, SD Negeri di Jalan Sei Petani, SDIT Al Munadi di Marelan.

Alasan pemilihan sekolah-sekolah di atas sebagai narasumber pendukung adalah pertama SD Negeri Percobaan Medan adalah satu-satunya sekolah percobaan di kota Medan yang menjadi rujukan terhadap penerapan kebijakan-kebijakan di Dinas Pendidikan Kota Medan. Kedua SDIT Al Fityan Medan, adalah salah satu sekolah yang telah mendapatkan sertifikasi ISO 9001:2008 tahun

2014 dan ISO 9001:2015 April tahun 2018. Sedangkan untuk SDIT Al Munadi adalah sekolah dasar yang berdomisili di Kawasan Medan Utara dan baru beroperasi enam tahun namun memiliki peminat yang cukup tinggi. Dibuktikan dengan proses penerimaan siswa didik baru di tiap tahun ajaran yang hanya berlangsung sehari dan langsung ditutup karena kuota yang tersedia telah terpenuhi.

Berdasarkan observasi dan wawancara awal yang dilakukan kepada masing-masing kepala sekolah di atas ditemukan bahwa Dinas Pendidikan Kota Medan bahwa untuk sosialisasi standar nasional Pendidikan khususnya standar pengelolaan ini belum pernah didapatkan di sekolah-sekolah tersebut.

Sekolah menyusun program sekolahnya berdasarkan informasi yang didapat dari sesama kepala sekolah, dari internet lalu kemudian ditindaklanjuti dengan membentuk tim kecil untuk menyusun program, evaluasi dan pelaksana-pelaksana hingga ke pembiayaan yang dibutuhkan untuk program-program yang telah disusun.

## **1.2. Fokus Penelitian**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah implementasi kebijakan standar pengelolaan di Dinas Pendidikan Kota Medan melingkupi aspek dukungan struktur birokrasi, dukungan sumber daya, dukungan komunikasi, dukungan disposisi dan bagaimana konsistensi implementasi kebijakan standar pengelolaan Pendidikan di tingkat Sekolah Dasar di bawah dinas Pendidikan Kota Medan.

Dinas Pendidikan Kota Medan sebagai sasaran utama penelitian didukung oleh sasaran pendukung untuk melihat konsistensi implementasi kebijakan standar pengelolaan Pendidikan itu di tingkat sekolah, yaitu SDIT Al Fityan

School Medan, SD Negeri Percobaan Jalan Sei Petani, dan SDIT Al Munadi Marelan Medan.

### **1.3. Masalah**

Adapun yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah

1. Bagaimana dukungan komunikasi terhadap implementasi kebijakan standar pengelolaan Pendidikan di Dinas Pendidikan Kota Medan?
2. Bagaimana dukungan sumber daya terhadap implementasi kebijakan standar pengelolaan Pendidikan di Dinas Pendidikan Kota Medan?
3. Bagaimana dukungan sikap aparatur / disposisi terhadap implementasi kebijakan standar pengelolaan Pendidikan di Dinas Pendidikan Kota Medan?
4. Bagaimana dukungan struktur birokrasi terhadap implementasi kebijakan standar pengelolaan Pendidikan di Dinas Pendidikan Kota Medan?
5. Bagaimana konsistensi implementasi standar pengelolaan Pendidikan di sekolah-sekolah dasar di bawah dinas Pendidikan Kota Medan?

### **1.4. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan masalah di atas, maka penelitian ini dilakukan bertujuan untuk mengetahui

1. Dukungan komunikasi terhadap implementasi kebijakan standar pengelolaan Pendidikan di Dinas Pendidikan Kota Medan
2. Dukungan sumber daya terhadap implementasi kebijakan standar pengelolaan Pendidikan di Dinas Pendidikan Kota Mean
3. Dukungan sikap aparatur / disposisi terhadap implementasi kebijakan standar pengelolaan Pendidikan di Dinas Pendidikan Kota Medan



4. Dukungan struktur birokrasi terhadap implementasi kebijakan standar pengelolaan Pendidikan di Dinas Pendidikan Kota Medan
5. Konsistensi implementasi standar pengelolaan Pendidikan di sekolah-sekolah di bawah Dinas Pendidikan Kota Medan.

### **1.5. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat dan kontribusi bagi perkembangan dan peningkatan mutu pendidikan baik secara teoritis maupun praktis kepada berbagai pihak, yaitu :

#### **1. Manfaat teoritis**

Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan, khususnya kepada peneliti terkait kebijakan publik dalam hal mengkaji dan menganalisis rumusan kebijakan standar nasional Pendidikan khususnya standar pengelolaan di jenjang Pendidikan dasar dan menengah khususnya di bawah dinas Pendidikan Kota Medan.

#### **2. Manfaat praktis**

- a. Bagi Kepala Dinas Pendidikan Bidang Pendidikan Dasar di Dinas Pendidikan Kota Medan menjadi bahan masukan terkait implementasi kebijakan di sekolah-sekolah dasar di bawah Dinas Pendidikan
- b. Bagi kepala sekolah dasar lainnya di Kota Medan diharapkan menjadi masukan bagi implementasi standar pengelolaan di sekolahnya terutama penguatan Pendidikan karakter berbasis sekolah ramah anak dan kerjasama dengan lembaga-lembag formal maupun non formal di luar sekolah
- c. Sebagai referensi bagi penelitian implementasi kebijakan di masa yang akan datang