

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pendidikan adalah sesuatu yang tidak bisa di pisahkan dari kehidupan. Karena erat kaitannya pendidikan dengan kehidupan. Demi tercapainya kehidupan yang sejahtera maka sejak balita kita berlomba-lomba untuk masuk dalam dunia pendidikan. Mulai dari sejak balita usia 2-3 tahun sekarang sudah masuk dunia pendidikan meskipun pra-sekolah (Taman Bermain / Play Group) lantas usia 4-6 tahun sekolah di (TK / Taman Kanak-kanak) dan lanjut di SD, SMP serta SMA ada pula yang melanjutkan masuk ke perguruan tinggi dan ada pula yang memilih bekerja.

Adapun pengertian pendidikan dari segi istilah umum dapat merujuk kepada berbagai sumber yang diberikan para ahli pendidikan. Dalam Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional Nomor 20 Tahun 2003 Pasal 1 dinyatakan bahwa pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta ketrampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat bangsa dan negara.

Ki Hajar Dewantoro mengatakan bahwa pendidikan berarti daya upaya untuk memajukan pertumbuhan budi pekerti (kekuatan batin, karakter), fikiran (*intellect*) dan dan tumbuh anak yang antara satu dan lainnya saling berhubungan

agar dapat memajukan kesempurnaan hidup, yakni kehidupan dan penghidupan anak-anak yang kita didik selaras. Pendidikan merupakan usaha atau proses yang ditujukan untuk membina kualitas sumber daya manusia seutuhnya agar dapat melakukan perannya dalam kehidupan secara fungsional dan optimal. Dengan demikian pendidikan pada intinya menolong di tengah-tengah kehidupan manusia. Pendidikan akan dapat dirasakan manfaatnya bagi manusia.¹

Sesuai dengan yang dipaparkan diatas maka pendidikan sangat penting bagi manusia karena saling terkait sejak balita sampai dewasa. Maka dari itu disini perlunya sistem yang mengatur tentang pendidikan untuk mendukung peningkatan mutu pendidikan dari pengajar demi kemajuan pendidikan di Indonesia.

Berbicara tentang pendidikan maka Pemerintah Kota Malang mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 03 Tahun 2009 tentang sistem penyelenggaraan pendidikan yang di dalam Pasal 36 menyebutkan :

- “1. Dinas Pendidikan melaksanakan pembinaan, pengembangan, pembimbingan, pengendalian serta evaluasi kinerja secara berkala dalam rangka pencapaian Baku Mutu Pendidikan.*
- 2. Bagi satuan pendidikan yang telah mencapai baku mutu sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berkewajiban mengembangkan menjadi Satuan Pendidikan Bertaraf Internasional.”*

Tujuan dari dibentuknya Peraturan Daerah No.3 Tahun 2009 (untuk selanjutnya disebut Perda No. 03) untuk menghasilkan keluaran yang mampu:

¹ Sultani, 2010. *Paradigma dan Sistem Pendidikan di Indonesia*, <http://www.kabarindonesia.com/beritaprint.php?id=20100305134030>, diakses tanggal 3 Maret 2013

1. bertindak arif yang dilandasi nilai keimanan dan ketaqwaan;
2. menghargai kemajemukan agama, suku, ras, bangsa dan status sosial dalam budaya demokrasi;
3. memanfaatkan, mengembangkan dan menyebarkan ilmu, teknologi dan seni;
4. memiliki jiwa wirausaha yang menjunjung tinggi persaingan secara jujur dan bekerjasama dalam kebaikan;
5. menguasai pengetahuan, ketrampilan dan sikap hidup sesuai dengan budaya lokal, nasional dan perkembangan global.

Upaya peningkatan kualitas pendidikan dapat di tempuh dengan beberapa cara antara lain: peningkatan kualitas guru, peningkatan dalam penyampaian metode belajar, peningkatan sarana dan prasarana, peningkatan kualitas belajar. Jika semua aspek pendidikan dapat saling mendukung maka akan tercipta kualitas pendidikan yang baik.

Pengembangan mutu pendidikan di Indonesia sampai sekarang belum maksimal karena berbagi aspek. Secara luas pengertian mutu pendidikan tinggi dapat mencakup berbagai aspek yang antara lain meliputi sarana-prasarana, tatanan organisasi, sistem manajemen, kualifikasi tenaga guru/dosen dan tenaga kependidikan/non-dosen, *input*/peserta didik, proses pembelajaran, dan kualifikasi lulusan/keluaran yang dapat memuaskan masyarakat dan pengguna jasa pendidikan. Serta kualitas pendidik yang kadang ada yang masih di bawah standart juga mempengaruhi sekali kualitas pendidikan di Indonesia.

Pasal 42 ayat (1) UU No. 20/2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional menyebutkan pendidik harus memiliki kualifikasi minimum dan sertifikasi sesuai dengan jenjang kewenangan mengajar, sehat jasmani dan rohani, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional. Uraian pasal 42 itu cukup jelas bahwa untuk menjadi guru sebagai tahapan awal harus memenuhi persyaratan kualifikasi minimal (latar belakang pendidikan keguruan/umum dan memiliki akta mengajar). Setelah guru memenuhi persyaratan kualifikasi, maka guru akan dan sedang berada pada tahapan kompetensi. Namun, fenomena menunjukkan bahwa pendidik di sekolah masih banyak yang tidak memenuhi persyaratan tersebut. Standar/parameter adalah ukuran atau barometer yang digunakan untuk menilai atau mengukur sesuatu hal. Ini menjadi penting untuk diketahui, apalagi dalam rangka mewujudkan suatu pendidikan yang berkualitas.

Kalau kita mengacu pada Peraturan Pemerintah (PP) No. 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan. Standar nasional pendidikan, ada 6 hal yang harus diperhatikan untuk mewujudkan pendidikan yang berkualitas, yaitu :

- a) Standar isi, adalah ruang lingkup materi dan tingkat kompetensi yang dituangkan dalam kriteria tentang kompetensi tamatan, kompetensi bahan kajian, kompetensi mata pelajaran, dan silabus pembelajaran yang harus dipenuhi oleh peserta didik pada jenjang dan jenis pendidikan tertentu.
- b) Standar proses, adalah standar nasional pendidikan yang berkaitan dengan pelaksanaan pembelajaran pada satu satuan pendidikan untuk mencapai standar kompetensi lulusan.

- c) Standar pendidik dan tenaga kependidikan, adalah kriteria pendidikan prajabatan dan kelayakan fisik maupun mental, serta pendidikan dalam jabatan.
- d) Standar sarana dan prasarana, adalah standar nasional pendidikan yang berkaitan dengan kriteria minimal tentang ruang belajar, tempat berolahraga, tempat beribadah, perpustakaan, laboratorium, bengkel kerja, tempat bermain, tempat berkreasi dan berekreasi, serta sumber belajar lain, yang diperlukan untuk menunjang proses pembelajaran, termasuk penggunaan teknologi informasi dan komunikasi.
- e) Standar pengelolaan, adalah standar nasional pendidikan yang berkaitan dengan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan kegiatan pendidikan pada tingkat satuan pendidikan, kabupaten/kota, provinsi, atau nasional, agar tercapai efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pendidikan.
- f) Standar penilaian pendidikan, adalah standar nasional pendidikan yang berkaitan dengan mekanisme, prosedur, dan instrumen penilaian hasil belajar peserta didik
- g) Standar kompetensi lulusan, dan
- h) Standar pembiayaan.

Standar nasional pendidikan ini berfungsi sebagai dasar dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan, pendidikan dalam rangka mewujudkan pendidikan nasional yang bermutu. Juga bertujuan untuk menjamin mutu pendidikan nasional dalam mencerdaskan kehidupan bangsa dan membentuk peradaban bangsa yang bermartabat. Salah satu standar diatas yang

paling penting untuk diperhatikan yaitu standar pendidik dan kependidikan. Dimana seorang pendidik harus memiliki kompetensi sebagai pembelajaran pada jenjang pendidikan dasar, menengah umum dan atas.

Sistem pendidikan Indonesia yang telah dibangun dari dulu sampai sekarang ini, ternyata masih belum mampu sepenuhnya menjawab kebutuhan dan tantangan global untuk masa yang akan datang, Program pemerataan dan peningkatan kualitas pendidikan yang selama ini menjadi fokus pembinaan masih menjadi masalah yang menonjol dalam dunia pendidikan di Indonesia ini.

Sementara itu jumlah penduduk usia pendidikan dasar yang berada di luar dari sistem pendidikan nasional ini masih sangatlah banyak jumlahnya, dunia pendidikan kita masih berhadapan dengan berbagai masalah internal yang mendasar dan bersifat kompleks, selain itu pula bangsa Indonesia ini masih menghadapi sejumlah problematika yang sifatnya berantai sejak jenjang pendidikan mendasar sampai pendidikan tinggi. Maka dari itu dibentuknya perda yang mengatur tentang sistem penyelenggaraan pendidikan.²

Pelaksanaan pengembangan mutu pendidikan di Indonesia dirasakan saat ini belum menyeluruh dan belum menjangkau di seluruh Indonesia karena luas daerah di Indonesia. Jika di daerah pedalaman tenaga pengajar sangat kurang dan itu berbeda sekali dengan di kota yang sampai berkelebihan tenaga pengajar³. Terlihat sekali disini perbedaannya dalam pelaksanaan pengembangan mutu pendidikan di Indonesia.

² <http://makalahsistempendidikanasional.blogspot.com>, diakses tanggal 28 Februari 2013

³ <http://www.detik.com/kekurangan-tenaga-pengajar-dipelosok> diakses 28 februari 2013

Baku mutu pendidikan⁴ di Indonesia sampai saat ini belum berjalan maksimal. Karena di dalam baku mutu pendidikan banyak aspek yang harus terpenuhi agar penyelenggaraan pendidikan berjalan lancar. Aspek-aspek itu dapat digunakan rangsangan agar tenaga pengajar dalam melaksanakan tugasnya jadi lebih bersemangat dan mendapat motivasi lebih.

Taraf ukur mutu pendidikan disini apakah sudah dapat dikatakan meningkat atau standart atau menurun dapat kita lihat dari angka kelulusan, prestasi siswa dan tenaga pengajar wajib memiliki standart akademis dalam mengajar agar tercapainya tujuan utama dalam Pasal 36 tersebut.

Terkait dengan tugas Dinas Pendidikan Nasional (DIKNAS) Kota Malang sesuai dengan perda yang telah disebutkan di atas maka penulis ingin mengkaji materi tentang pengembangan baku mutu pendidikan karena menarik untuk diteliti. Selama ini Kota Malang dikenal sebagai Kota Pendidikan sudah barang tentu haruslah memiliki mutu pendidikan dengan kualitas yang bagus.

Seluruh guru di bawah naungan Dinas Pendidikan (Diknas) Kota Malang harus siap-siap untuk hijrah ke sekolah lain. Ini seiring adanya kebijakan diknas yang akan pemeratakan kualitas guru di seluruh sekolah. Program ini untuk menjaga kualitas pendidikan di Kota Malang agar merata. Tidak ada sekolah yang kualitasnya sangat menonjol karena guru yang berkualitas menumpuk di sekolah tersebut. Sementara di sisi lain masih ada sekolah yang jauh tertinggal secara kualitas. Sebagai langkah awal, Diknas akan melakukan pemetaan terhadap

⁴ <http://www.wikipedia.com> definisi baku mutu pendidikan diakses 25 februari 2013

kemampuan guru-guru di Kota Malang. Pemetaan tersebut akan dijadikan sebagai upaya untuk membenahi mutu pendidikan di kota ini.⁵

Setelah melihat kelompok kemampuan guru itu, diknas akan melihat kualitas guru di tiap sekolah. Jika di sekolah itu kemampuan guru dinilai tidak merata, maka akan diratakan. Misalnya, ada sekolah yang kemampuan gurunya banyak yang dasar. Lalu di satu sekolah kemampuan gurunya tinggi, maka diknas akan pemeratakan kemampuan guru itu.⁶

Namun ironis sekali apabila kemudian kualitas tenaga pendidik yang terus dipacu untuk bisa merata tidak dibarengi dengan hasil UN yang tidak mencerminkan prestasi Kota Pendidikan. Pada tahun 2012 Kota Malang hanya berada di urutan 35 dari 38 daerah di Jawa Timur.

Protes keras langsung dilayangkan DPRD Kota Malang atas hasil UN tersebut, hasil UN tahun ini juga jauh bila dibandingkan dengan Kabupaten Malang. Padahal nilai anggaran yang diberikan cukup besar. Jauh dibandingkan dengan daerah lain yang menduduki peringkat 4, seperti Kabupaten Trenggalek.⁷

Hasil UN Kota Malang tahun ini dari jumlah peserta 14.203 siswa, tak lulus mencapai 22 siswa, sedikit berkurang bila dibandingkan tahun sebelumnya sebanyak 33 siswa tak lulus dari 14.153 siswa. Sedangkan di Kabupaten Malang dari jumlah peserta 13.583 siswa yang tak lulus sebanyak 6 siswa, untuk Kota Batu siswa tak lulus hanya satu orang dari 1.680 siswa.⁸

⁵ <http://malangraya.web.id/2009/09/08/demi-pemerataan-kualitas-pendidikan-guru-harus-siap-dipindah/>, diakses tanggal 13 Juni 2013

⁶ *Ibid*

⁷ <http://news.detik.com/surabaya/read/2012/05/26/150956/1925474/475/digelontor-anggaran-rp-144-miliar-hasil-un-kota-malang-jeblok>, diakses tanggal 13 Juni 2013.

⁸ *Ibid*

Dari latar belakang yang telah diuraikan tersebut, maka penulis mengambil judul ”Pelaksanaan Pasal 36 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 03 Tahun 2009 Tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan (Studi di Dinas Pendidikan Nasional Kota Malang)”

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan Pasal 36 Perda Kota Malang No.3 Tahun 2009 yang dilaksanakan oleh Dinas Pendidikan Kota Malang?
2. Apa hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan tersebut?
3. Bagaimana upaya atau cara untuk mengatasi hambatan tersebut?

C. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui dan menganalisis pelaksanaan Pasal 36 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 03 Tahun 2009 Tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan di Dinas Pendidikan Kota Malang
2. Mengetahui, menemukan dan menganalisis hambatan-hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan pengembangan mutu pendidikan serta tindakan penyelesaian yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan Kota Malang terkait Pasal 36 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 03 Tahun 2009 Tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan.

D. Manfaat Penelitian

Adapun kegunaan dalam penelitian ini adalah :

1. Secara teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang berarti untuk pengetahuan dan pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan khususnya pada Ilmu Hukum Administrasi Negara terkait dengan Pelaksanaan Pasal 36 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan. Selain itu untuk mengetahui hambatan-hambatan yang timbul dalam kegiatan pelaksanaan pengembangan mutu pendidikan.

2. Secara Praktis

a. Bagi Dinas Pendidikan Kota Malang

Diharapkan hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis dapat memberikan masukan atau menambah pengetahuan tentang hal – hal yang berhubungan dengan Pelaksanaan Pasal 36 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan.

b. Bagi Mahasiswa

Diharapkan hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis dapat memberikan wacana dan wawasan baru bagi mahasiswa Fakultas Hukum, khususnya konsentrasi Hukum Administrasi Negara.

c. Bagi Masyarakat

Diharapkan hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis dapat dijadikan sebagai sumber informasi atau bahan referensi yang dapat dijadikan

dasar dan pertimbangan bagi penelitian berikutnya dengan objek penelitian yang sama.

d. Bagi Peneliti

Diharapkan hasil penelitian yang dilakukan penulis, sebagai wahana untuk mengembangkan ilmu pengetahuan yang telah didapatkan.

E. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah memperoleh gambaran mengenai isi skripsi yang di tulis, maka penulis membagi secara sistematis dalam lima bab dengan perincian:

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini diuraikan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Dalam bab ini diuraikan tentang konsep-konsep terkait dengan Pelaksanaan Pasal 36 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 03 Tahun 2009 tentang pengawasan, pembinaan, pengembangan dan evaluasi secara berkala sebagai fungsi Dinas Pendidikan Nasional (DIKNAS) dan sarana penegakan hukum terkait Sistem Penyelenggaraan Pendidikan.

BAB III : METODE PENELITIAN

Diuraikan tentang metode pendekatan, lokasi penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data yang digunakan, populasi dan sampel, teknik analisa data serta definisi operasional.

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Diuraikan mengenai gambaran umum tentang hasil penelitian mengenai Pelaksanaan Pasal 36 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan di Dinas Pendidikan Kota Malang.

BAB V : PENUTUP

Dalam bab ini berisi kesimpulan dan saran - saran sehubungan dengan permasalahan yang akan diangkat dalam penulisan skripsi ini yang diambil dari pembahasan secara keseluruhan.

