

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Menurut Departemen Perdagangan AS melalui biro sensusnya tahun 2014, Indonesia merupakan negara dengan jumlah penduduk terbanyak nomer empat, setelah Cina, India dan Amerika Serikat. Jumlah penduduk Indonesia bertambah setiap tahunnya dan membutuhkan penanganan yang maksimal. Negara dengan jumlah penduduk yang besar harus mampu menyediakan pelayanan publik yang baik dan kebijakan publik yang tepat, agar rakyatnya dapat merasakan kesejahteraan. Kesejahteraan yang diberikan negara kepada rakyatnya adalah berupa pendidikan dan akses pelayanan kesehatan yang maksimal. Indonesia sedang gencar-gencarnya meningkatkan aspek kesejahteraan, yaitu pendidikan. (*nationalgeographic.co.id*)

Pentingnya sebuah pendidikan bagi Negara Indonesia dapat dilihat dalam amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi:

Kemudian dari pada itu, untuk membentuk pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, serta mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Dilihat dari uraian di atas bahwa Undang-Undang Dasar 1945 telah mengamanatkan Pemerintah harus mengusahakan diri dalam menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional dalam rangka

mencerdaskan kehidupan bangsa. Demi melaksanakan amanat UUD 1945, Negara Indonesia pun membuat berbagai kebijakan tentang pendidikan, kebijakan pendidikan ini digunakan untuk daya dukung keberlangsungan sistem pendidikan di Indonesia.

Komitmen pemerintah dalam meningkatkan pembangunan pendidikan di Indonesia adalah dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 pasal 3 ini berisi tentang Fungsi dan Tujuan Pendidikan Nasional menyebutkan bahwa:

Pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk mengembangkan potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab.

Dilihat dari uraian di atas, pendidikan merupakan hal penting dalam memajukan kehidupan bangsa, pendidikan juga sebagai tolak ukur suatu negara bisa disebut negara maju, karena negara maju mampu memberikan pendidikan yang bagus sehingga membuktikan bahwa suatu negara tersebut berhasil memberikan pelayanan memuaskan pada masyarakatnya, pendidikan juga mampu mewujudkan keberhasilan negara, karena dengan tingkat pendidikan bagus, masyarakat akan berfikir cerdas dan melakukan kegiatan yang mampu memberikan pendapatan negara cukup tinggi. Memperoleh pendidikan juga merupakan salah satu hak individu, dimana setiap individu harus memperoleh pendidikan tanpa pengecualian. Hak individu untuk mendapatkan pendidikan merupakan hak yang tidak dapat diganggu gugat.

Kebijakan pemerintah yaitu Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Bab IV pasal 10 menyebutkan Pemerintah dan Pemerintah Daerah berhak mengarahkan, membimbing, membantu, dan mengawasi penyelenggaraan pendidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pasal 11 menerangkan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi. Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun.

Kenyataannya, pendidikan masih belum dapat dirasakan oleh masyarakat menengah ke bawah. Menurut Kompas, per tanggal 14 Januari 2013 banyak sekolah-sekolah di Indonesia yang mengalami kerusakan mulai dari kerusakan ringan sampai kerusakan yang menyebabkan ruangan tidak layak untuk dijadikan kelas, anak-anak putus sekolah karena biaya, sedikitnya guru di daerah terpencil, dan pemerintah yang sedang gencarnya meningkatkan pendidikan nasional ternyata masih belum dapat menangani masalah tersebut (*kompasnia.com*). Padahal sudah diamanatkan oleh undang-undang bahwa seluruh rakyat Indonesia harus mendapatkan pendidikan yang layak tanpa memandang latar belakang ekonomi, pendidikan harus didapatkan oleh semua warga negara tidak melihat suatu individu tersebut cacat, miskin, ataupun berada di tempat terpencil. Semua rakyat memiliki kedudukan yang sama dimata negara dalam mendapatkan pendidikan dan pemerintah pusat dituntut

harus mampu menjalin kerjasama yang solid dengan pemerintah daerah untuk meningkatkan pendidikan. Banyak daerah di Indonesia yang masyarakatnya belum mendapatkan pendidikan yang layak, salah satunya adalah di Kota Blitar, Jawa Timur. Menurut Jatim Times, per tanggal 26 Mei 2014 beberapa masyarakat di Kota Blitar yang belum bisa merasakan pendidikan yang layak, pada dasarnya disebabkan oleh faktor ekonomi. (jatimtimes.com)

Kualitas pendidikan di Kota Blitar pun juga dirasa mengkhawatirkan, dapat dilihat dari angka kelulusan pada tahun 2010 yang bisa dikatakan belum baik. Perbandingan angka kelulusan ini dilihat dengan Kabupaten Tulungagung, per tahun 2010 Kabupaten Tulungagung peserta Ujian Nasional (UN) SMA sebanyak 3728 siswa, SMK berjumlah 3760 siswa, dan MA sebanyak 1104 siswa. Dari jumlah tersebut, siswa yang dinyatakan tidak lulus UN berjumlah 3 orang dengan rincian masing-masing satu siswa dari kelompok SMA, SMK, serta MA. Angka kelulusan Sekolah Menengah di Kabupaten Tulungagung ini mencapai angka 99% (www.tulungagung.go.id). Kota Blitar tingkat SMA/MA dari 1597 peserta ujian nasional 79 diantaranya tidak lulus, dan tingkat SMK dari 3131 peserta 430 dinyatakan tidak lulus. Angka kelulusan Blitar per tahun 2010 hanya mencapai 88%, hal ini terlihat sangat mengecewakan bila dibandingkan dengan Kabupaten Tulungagung sebesar 99%. Selain angka kelulusan yang buruk, rendahnya kualitas pendidikan di Kota Blitar dapat dilihat dari adanya kesenjangan antara sekolah negeri maupun swasta. Kesenjangan tersebut baik dari sisi input, SDM guru, maupun sarana dan prasarana (blitarkota.go.id).

Demi melaksanakan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional serta untuk meningkatkan kualitas pendidikan di Kota Blitar, maka Walikota Blitar periode 2010-2015 mencanangkan pendidikan gratis bagi masyarakat Kota Blitar. Pendidikan gratis mulai dari pendidikan Sekolah Dasar hingga Sekolah menengah keatas, dan yang terbaru Pemerintah Kota Blitar menyiapkan Akademi Komunitas Putra Sang Fajar bagi masyarakatnya yang ingin berkuliah. Pemberian pendidikan gratis didasari atas Walikota Blitar tidak ingin melihat masyarakatnya bodoh, sebab di Blitar banyak masyarakat yang tidak melanjutkan pendidikannya karena masalah dana. Kebijakan Walikota Blitar ini diharapkan mampu menuntaskan masalah putus sekolah dan mancerdaskan masyarakat Kota Blitar, sehingga masyarakat mampu meningkatkan kesejahteraannya (*blitarkota.go.id*).

Walikota Blitar periode 2010-2015 mengeluarkan kebijakan pendidikan gratis melalui regulasi, yaitu Peraturan Walikota Blitar Nomor 15 Tahun 2011 tentang Program Rintisan Wajib Belajar 12 Tahun. Bab II pada peraturan Walikota Blitar pasal dua menyebutkan:

Program rintisan wajib belajar 12 tahun berfungsi mengupayakan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan bagi setiap warga masyarakat Kota Blitar usia 7 tahun sampai dengan 18 tahun, Program rintisan wajib belajar 12 tahun tersebut bertujuan memberikan pendidikan minimal bagi warga masyarakat Kota Blitar untuk dapat mengembangkan potensi dirinya agar dapat hidup mandiri di dalam masyarakat atau melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi. Bab IV Pasal 9 menyebutkan, Pemerintah Kota Blitar menjamin terlaksananya pelaksanaan program rintisan belajar 12 tahun di satuan pendidikan yang telah diselenggarakan Pemerintah Kota Blitar tanpa memungut biaya. Pemerintah Kota Blitar juga menjamin memberikan bantuan biaya penyelenggaraan dan/atau pengelolaan pendidikan kepada siswa yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Kota Blitar yang

menempuh pendidikan pada satuan pendidikan dasar dan pendidikan menengah yang diselenggarakan Pemerintah Pusat atau masyarakat/yayasan dalam wilayah Kota Blitar. Berlakunya peraturan Walikota Blitar Nomor 15 Tahun 2011 ini, maka peraturan Walikota Blitar Nomor 9 Tahun 2009 tentang Pendidikan Gratis dan Mekanisme Sumbangan Sukarela dari Masyarakat Mampu dalam Pembiayaan Pendidikan dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Pengimplementasian suatu kebijakan pasti membutuhkan koordinasi dan kerjasama yang solid antara pemerintah dan masyarakat, sama halnya dengan Peraturan Walikota Blitar Nomor 15 Tahun 2011 tentang Program Rintisan Wajib Belajar 12 Tahun. Pemerintah dan masyarakat Kota Blitar saling berkoordinasi dan bekerjasama untuk menjadikan kebijakan ini berhasil. Moekijat menjelaskan (1994:35) untuk dapat mewujudkan pekerjaan secara sukses, organisasi perlu menyatukan sumbangan yang diberikan oleh unit-unit khusus yang disebut koordinasi. Moekijat (1994:2) juga mendefinisikan koordinasi sebagai penyelarasan secara teratur atau penyusunan kembali kegiatan-kegiatan yang saling bergantung dari individu-individu untuk mencapai tujuan bersama. Individu-individu yang berperan dalam suatu kebijakan disebut aktor-aktor kebijakan.

Kebijakan pendidikan gratis Kota Blitar ini tentu memiliki aktor-aktor yang berperan dalam pelaksanaannya. Menurut Kepala Dinas Pendidikan Kota Blitar, aktor-aktor yang terlibat dalam kebijakan ini adalah Kepala Dinas Pendidikan, staff Dinas Pendidikan bagian penyusunan program, Dewan Pendidikan, Kepala Sekolah, Kepala dan staf bagian pengawasan dan evaluasi BAPPEDA, Kepala dan dan staf bagian perencanaan ekonomi sosial budaya

BPKAD, Kepala dan staf Bagian Hukum Sekretariat Daerah Pemerintah Kota Blitar, serta masyarakat Kota Blitar. Koordinasi antar aktor ini bermula dari Walikota Blitar dibantu oleh BAPPEDA, BPKAD, dan bagian hukum untuk merumuskan Perwali Nomor 15 Tahun 2011, setelah disahkan oleh DPRD Walikota Blitar membuat Forum Komunikasi Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat (PKBM), yang selanjutnya Forum komunikasi PKBM meminta Dinas Pendidikan untuk memberikan sosialisasi Peraturan Walikota Nomor 15 Tahun 2011 tentang rintisan wajib belajar 12 tahun. Kepala Dinas Pendidikan yang dibantu oleh staf bagian penyusunan program memberikan sosialisasi secara menyeluruh tentang program pendidikan gratis kepada seluruh kepala sekolah di Kota Blitar, koordinasi Dinas Pendidikan dan sekolah-sekolah dilanjutkan dengan Dinas Pendidikan bertanggung jawab memeriksa Daftar Perencanaan Awal (DPA) tiap sekolah dan data siswa yang mendapatkan pendidikan gratis yang setelah pemeriksaan selesai pihak sekolah akan menyerahkan DPA dan data siswa ke BPKAD guna untuk memverifikasi data tersebut. BPKAD kemudian bertugas mentransfer dana ke rekening masing-masing sekolah sesuai dengan DPA dan data siswa.

Dewan Pendidikan yang merupakan salah satu aktor disini berperan sebagai pengawas dalam kebijakan Peraturan Walikota Nomor 15 Tahun 2011 tentang Program Rintisan Wajib Belajar 12 Tahun, Dewan pendidikan mengawasi pelaksanaan kebijakan ini di tiap-tiap sekolah dan akan memberikan evaluasi kepada Dinas Pendidikan apabila dirasa kebijakan ini masih belum berjalan secara efektif. Masyarakat juga ikut andil dalam

pelaksanaan kebijakan ini bisa dikatakan berhasil maupun tidak, karena masyarakat dalam bentuk wali murid akan memberikan saran dan masukan apa yang masih dirasa kurang dari kebijakan ini dengan cara tiap-tiap sekolah sering mengadakan pertemuan dengan wali murid untuk saling berkomunikasi dan menampung masukan serta aspirasi dari wali murid. Masyarakat juga yang menentukan apakah kebijakan ini sudah benar-benar mereka rasakan ataupun belum, sebab indikator kebijakan dikatakan berhasil apabila kebijakan dapat dirasakan dampaknya oleh masyarakat. Sekolah-sekolah yang telah menampung masukan dari para wali murid akan menyampaikan kepada Dinas Pendidikan dalam pertemuan rutin yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan dengan perwakilan sekolah.

Kebijakan Walikota Blitar berlaku sejak tahun 2011 dan kebijakan ini menetapkan pendidikan gratis disemua jenjang SD-SLTP-SLTA sederajat, serta seluruh kebutuhan dasar siswa dibiayai sepenuhnya dari APBD. Program Kebijakan pendidikan gratis ini berlaku untuk sekolah negeri dan swasta. Dari total kekuatan APBD Tahun 2010-2014 saja rata-rata sebesar Rp. 746.312.423.156,91 hampir 38% dialokasikan untuk Dinas Pendidikan sebesar Rp. 280.986.650.334,60 termasuk untuk biaya pegawai dan pembiayaan tunai yang diberikan kepada siswa. (*blitarkota.go.id*).

Proses turunnya dana bantuan ke sekolah-sekolah dimulai dari setiap sekolah di Blitar membuat Daftar Perencanaan Awal (DPA) dan data jumlah siswa yang berasal dari Kota Blitar dan peralatan keperluan penunjang pembelajaran, DPA berisi tata program setiap kegiatan yang memuat rincian

item-item yang diperlukan dalam setiap kegiatan di sekolah, misalnya pengadaan seragam olahraga. Setelah data cukup lengkap, pihak sekolah akan menyerahkan ke Dinas Pendidikan, yang untuk selanjutnya oleh Dinas Pendidikan akan diperiksa apakah DPA dan data siswa telah sesuai untuk kemudian DPA serta data siswa yang telah sesuai akan dikirim oleh pihak sekolah ke BPKAD untuk diverifikasi, dan apabila data telah valid dana pendidikan gratis akan ditransfer ke rekening-rekening setiap sekolah. Dana tersebut selanjutnya oleh sekolah akan dipergunakan untuk administrasi siswa.

Pengimplementasian kebijakan pendidikan gratis di Kota Blitar tentu memiliki persoalan, persoalan ini disebabkan oleh koordinasi yang belum efektif. Koordinasi yang belum efektif disebabkan oleh pihak sekolah yang kurang paham saat sosialisasi yang diadakan oleh Dinas Pendidikan sehingga mengalami kesalahan dalam mengelola data. Kesalahan data menyebabkan data terlambat dikirim dan menyebabkan dana yang dikirim oleh BPKAD terlambat turun, dan pada akhirnya akan mengganggu aktifitas pembelajaran. Adanya siswa yang keluar ataupun pindah sekolah juga membuat pengelolaan data juga akan terganggu, karena data menjadi berubah dan memerlukan penyesuaian kembali.

Berdasarkan penjelasan diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa koordinasi antar aktor sangat diperlukan untuk mendukung keberlangsungan kebijakan pendidikan tersebut dan berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik menganalisis koordinasi antar aktor dalam implementasi kebijakan pendidikan di Kota Blitar untuk menyusun skripsi dengan judul **“Koordinasi antar Aktor**

dalam Implementasi Kebijakan Pendidikan di Kota Blitar Tahun 2010-2015 (Studi pada Dinas Pendidikan Kota Blitar)”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut maka rumusan masalah yang diajukan dalam penelitian adalah

1. Bagaimana koordinasi antar aktor dalam implementasi kebijakan pendidikan di Kota Blitar tahun 2010-2015?
2. Apa saja faktor yang mendukung dan menghambat koordinasi antar aktor dalam implementasi kebijakan pendidikan di Kota Blitar tahun 2010-2015?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan perumusan masalah yang telah disebutkan sebelumnya, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui, mendiskripsikan, dan menganalisis:

1. Koordinasi antar aktor dalam implementasi kebijakan pendidikan di Kota Blitar tahun 2010-2015
2. Faktor yang mendukung dan menghambat koordinasi antar aktor dalam implementasi kebijakan pendidikan di Kota Blitar tahun 2010-2015

D. Kontribusi Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik secara akademis maupun praktis

1. Secara akademis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi berupa konsep bagi pengembangan studi kebijakan publik yang berkaitan implementasi kebijakan
- b. Dapat dipergunakan sebagai bahan masukan dan pustaka untuk penelitian-penelitian selanjutnya dengan tema yang sama

2. Secara Praktis

- a. Bagi instansi terkait, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan berupa informasi mengenai kebijakan pendidikan kepada Dinas Pendidikan Kota Blitar, khususnya permasalahan yang timbul saat koordinasi antara aktor dalam implementasi kebijakan pendidikan berbasis di Kota Blitar, serta faktor-faktor yang menjadi kendala dalam implementasinya, sehingga informasi ini dapat dijadikan sebagai bahan perbaikan implementasi kebijakan pendidikan saat ini dan dimasa yang akan datang
- b. Bagi peneliti lain, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan refrensi bagi penelitian yang akan dilakukan di masa yang akan datang dalam judul atau topik yang sama.

E. Sistematika Penulisan

Penulisan skripsi ini terdiri dari lima bab yang merupakan rangkaian antara bab yang satu dengan bab yang lainnya. Adapaun sistematika penulisan ini sebagai berikut:

Bab I PENDAHULUAN

merupakan pendahuluan yang meliputi penjelasan mengenai latar belakang, perumusan masalah, tujuan dan kontribusi, serta sistematika penulisan.

Bab II TINJAUAN PUSTAKA

merupakan penjelasan tentang tinjauan pustaka atau kajian teori yang berhubungan dengan obyek penelitian yaitu teori yang berkaitan dengan implementasi kebijakan yang berkaitan dengan pengembangan kualitas pendidikan. Adapun teori yang digunakan antara lain

1. Kebijakan Publik

- a. Pengertian Administrasi Publik
- b. Pengertian Kebijakan
- c. Pengertian Kebijakan Publik
- d. Ciri-ciri Kebijakan Publik
- e. Implementasi Kebijakan
- f. Model-model Implementasi Kebijakan Publik
- g. Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan Publik

2. Koordinasi Antar Aktor

- a. Pengertian Koordinasi
- b. Ruang Lingkup Koordinasi
- c. Prinsip-prinsip Koordinasi
- d. Syarat-syarat Koordinasi
- e. Ciri-ciri Koordinasi
- f. Koordinasi Antar Aktor

3. Kebijakan Pendidikan

- a. Pengertian Pendidikan
- b. Pengertian Kebijakan Pendidikan
- c. Pengembangan dan Indikator Kualitas

Pendidikan Bab III METODE PENELITIAN

menjelaskan mengenai metode penelitian yang digunakan mencakup jenis penelitian, fokus penelitian, pemilihan lokasi dan situs penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, instrumen penelitian, dan analisis data.

Bab IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

menjelaskan tentang data-data yang telah diperoleh dari hasil penelitian di lapangan baik dari observasi, wawancara, maupun dokumentasi. Selanjutnya analisis dan interpretasi yang merupakan penganalisaan data yang telah disajikan dan kemudian diinterpretasikan.

Bab V KESIMPULAN DAN SARAN

merupakan penutup berisi kesimpulan dari hasil pembahasan dan saran yang merupakan rekomendasi tentang studi lanjutan yang akan datang.