

# BAB I

## PENDAHULUAN

### **A. Latar Belakang**

Pendidikan merupakan wahana transfer ilmu pengetahuan dan budaya. Proses pendidikan dinilai sebagai proses meneruskan nilai-nilai budaya yang telah berakumulasi dari satu generasi ke generasi berikutnya. Melalui pendidikan peserta didik dibantu agar dapat berkembang sepenuhnya sesuai bakat dan kemampuan yang dimilikinya, serta mempersiapkan diri dalam menghadapi tantangan dan tuntutan zaman. Pendidikan nasional bertujuan mempersiapkan masyarakat baru yang lebih ideal, yaitu masyarakat yang mengerti hak dan kewajiban serta berperan aktif dalam proses pembangunan bangsa, sebagaimana tertuang dalam pembukaan UUD 1945 alinea keempat bahwa esensi dari tujuan pendidikan nasional adalah proses menumbuhkan bentuk budaya keilmuan, sosial, ekonomi, dan politik yang lebih baik. Melalui kegiatan pendidikan, gambaran tentang masyarakat yang ideal dituangkan dalam alam pikiran peserta didik sehingga terjadi proses pembentukan dan perpindahan budaya. Proses pendidikan merupakan kesatuan antara teori dan praktik pendidikan, pemikiran ini mengandung makna bahwa pendidikan tidak dapat dipelajari dari belakang meja tanpa peserta didik dan pendidik, tanpa tujuan dan kebijakan pendidikan. Tindakan mendidik sebagai tindakan moral merupakan tindakan berdasarkan nilai-nilai yang telah disepakati bersama dalam masyarakat.

Dalam realitasnya lembaga pendidikan di Indonesia belum sepenuhnya berhasil mengantarkan anak didik sebagai agen perubahan sosial di masyarakat. Indikasinya adalah belum adanya perubahan signifikan dan menyeluruh terhadap masalah kebudayaan dan keilmuan masyarakat, masih maraknya komersialisasi ilmu

pengetahuan di lembaga-lembaga pendidikan, mahalny biaya pendidikan serta orientasi yang hanya mempersiapkan peserta didik hanya untuk memenuhi bursa pasar kerja daripada memandangnya sebagai insan-insan yang dapat dibentuk menjadi agen perubahan sosial di masyarakat.

Padahal pendidikan dalam arti luas merupakan usaha membangun seseorang untuk lebih dewasa. Pendidikan adalah proses transformasi anak didik agar mencapai hal hal tertentu sebagai akibat proses pendidikan yang diikutinya. Pendidikan juga berarti menghasilkan atau mencipta walaupun tidak banyak. Pendidikan adalah segala situasi hidup yang mempengaruhi pertumbuhan individu sebagai pengalaman belajar yang berlangsung dalam segala lingkungan dan sepanjang hidup. Pendidikan adalah setiap proses di mana seseorang memperoleh pengetahuan, mengembangkan kemampuan dan keterampilan sikap atau mengubah sikap.

Pendidikan mempunyai fungsi sosial dan individual. Fungsi sosial pendidikan adalah untuk membantu setiap individu menjadi anggota masyarakat yang lebih efektif dengan memberikan pengalaman kolektif masa lampau dan kini. Sementara fungsi individual pendidikan adalah untuk memungkinkan seseorang menempuh hidup yang lebih memuaskan dan lebih produktif dengan menyiapkan individu untuk menghadapi masa depan. Proses pendidikan dapat berlangsung secara formal seperti yang terjadi di berbagai lembaga pendidikan. Pendidikan dapat berlangsung secara informal lewat berbagai kontak dengan media komunikasi seperti buku, surat kabar, majalah, televisi, radio dan media lain.

Menurut Undang-Undang No. 20 Tahun 2003, pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi di dalam diri untuk memiliki kekuatan spritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta

keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa, dan negara. Pendidikan adalah hak semua warga negara Indonesia, bahkan dalam Undang-undang Dasar menyatakan bahwa sekurang-kurangnya 20% dari APBN / APBD diperuntukkan bagi pengembangan pendidikan nasional maupun daerah. Pendidikan wajib dilaksanakan di daerah-daerah di seluruh wilayah Indonesia, termasuk provinsi Kalimantan Barat.

Wakil Presiden Boediono, ketika melakukan dialog dengan Komunitas Pendidikan Kalimantan Barat pada tanggal 27 Maret 2010 mengungkapkan keprihatinannya atas nasib pendidikan di Kalimantan Barat. Wakil Presiden menilai kondisi pendidikan di provinsi tersebut masih jauh tertinggal jika dibandingkan dengan daerah lain. Penyebab dari kondisi tersebut menurut Zulfadhli, anggota Komisi X DPR RI periode 2009 – 2014, adalah pembangunan pendidikan di Provinsi Kalimantan Barat masih dihadapkan pada persoalan akses dan mutu pendidikan, termasuk mutu dan jumlah tenaga pengajar. Sekretaris Dinas Pendidikan Kabupaten Bengkayang juga mengemukakan hal serupa. Menurutnya, ada dua persoalan yang mendasar terjadi di dunia pendidikan Kalimantan Barat secara umum. Pertama, kekurangan tenaga pengajar, khususnya untuk ditempatkan di daerah pelosok atau perhuluan. Kedua tenaga pengajar tidak sesuai dengan disiplin ilmunya. Ada tenaga pengajar yang ijazahnya sejarah tapi mengajar fisika, atau guru geografi merangkap jadi guru matematika. Hal lainnya adalah sarana pembelajaran, seperti ketersediaan buku pelajaran bagi siswa, khususnya yang berada di perhuluan. Untuk tingkat SD dan SMP masih dapat ditanggulangi dengan adanya dana BOS, tapi bagaimana dengan SMA yang tidak ada dana BOS-nya.

Jadi persoalannya bukan kemalasan atau kurangnya motivasi. Faktor utamanya adalah pemerataan tenaga pengajar. Persoalan ini juga mencuat di

Kabupaten Sambas. Contohnya, SMA Negeri 1 Sajingan Kabupaten Sambas akan membuka jurusan IPA hingga kini belum terealisasi karena masih menunggu adanya guru bidang studi. Dinas Pendidikan Kabupaten Sambas tidak mungkin memaksakan guru bidang studi lain untuk mengajar IPA, yang akan berakibat tidak baik pada hasil atau mutu bidang studi IPA.

Dalam penelitian-penelitian administrasi publik terdahulu sebagian besar menunjukkan bahwa tidak ada suatu negara dengan wilayah yang luas mampu mengelola pemerintahannya secara efektif dan efisien hanya dari pusat. Dalam organisasi negara selalu terdapat sejumlah urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan secara sentralisasi beserta penghalusannya dekonsentrasi. Tetapi tidak pernah terdapat suatu urusan pemerintahan apapun yang diselenggarakan sepenuhnya secara desentralisasi. Urusan pemerintahan yang menyangkut kepentingan dan kelangsungan hidup berbangsa dan bernegara lazimnya diselenggarakan secara sentralisasi dan desentralisasi. Urusan pemerintahan yang mengandung dan menyangkut kepentingan masyarakat setempat diselenggarakan secara desentralisasi. Baik secara teoritik maupun empirik, urusan pemerintahan yang menjadi kompetensi daerah otonom dimanifestasikan dalam bentuk pelayanan bagi masyarakat setempat. Hal ini menunjukkan bahwa esensi sentralisasi adalah untuk penyelenggaraan urusan yang bersifat nasional, sedangkan esensi desentralisasi untuk memberikan otonomi bagi daerah dalam rangka mendekatkan pelayanan bagi masyarakat. Dengan demikian desentralisasi merupakan sarana pemerintah pusat untuk melayani kebutuhan masyarakat agar lebih efektif dan efisien dengan cara berbagi tugas dengan gubernur, bupati dan walikota (Pudji, 2007).

Di Indonesia, telah diterbitkan beberapa undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah yaitu:

1. UU No. 18 tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintah Daerah. Tujuan desentralisasi pada masa demokrasi terpimpin adalah stabilisasi dan efisiensi pemerintahan.
2. UU No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Undang-undang ini lahir menggantikan UU No. 18 tahun 1965 yang dianggap sudah tidak sesuai. Penyelenggaraan pemerintah di daerah selain didasarkan pada asas desentralisasi dan dekonsentrasi juga menggunakan asas tugas pembantuan.
3. UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Pada masa itu terjadi lagi perubahan yang menjadikan pemerintahan daerah sebagai titik sentral dalam penyelenggaraan otonomi di tingkat kabupaten/kota.
4. UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah & UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat & Daerah, dan dijabarkan pada Perpres No. 7 tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional.
5. UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Urusan pemerintahan dibagi atas urusan absolut yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat, urusan pemerintahan kongkruen yang dibagi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota.

Otonomi daerah seluas-luasnya dilaksanakan sejak tahun 1999, yaitu sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan implementasinya dimulai tahun 2001 dengan perubahan struktur organisasi pemerintahan di daerah. Namun baru beberapa tahun diberlakukan, pada tahun 2004, UU No. 22/1999 direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004. Dalam

perjalanannya, UU 32/2004 juga sudah mengalami “revisi”, sehubungan dengan keputusan Mahkamah Konstitusi terhadap pelaksanaan Pemilu Kepala Daerah.

Perubahan dari UU No. 22/1999 ke UU No. 32/2004 merupakan perubahan cukup berarti. Sejak tahun 2001, pemerintahan di daerah seolah mendapat kewenangan besar dalam pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan, sehingga banyak daerah yang dianggap “kebablasan” dalam pelaksanaan otonomi. Banyak Peraturan Daerah yang bermasalah, sehingga dalam pelaksanaannya bertabrakan dan bahkan bertentangan dengan semangat otonomi UU No. 22/1999. Kesan yang timbul adalah terbentuknya “penguasa” baru di daerah yang tidak peduli dengan kepentingan pusat/nasional. Akibatnya, sebagian “pemikir” di Pemerintah Pusat menilai, kalau dibiarkan terus, otonomi daerah akan berpeluang memecah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hasilnya, menurut catatan Departemen Dalam Negeri, sebanyak 706 Peraturan Daerah (Perda) bermasalah telah diserahkan kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk diawasi. Beberapa permasalahan mendasar terkait dengan pelaksanaan dan penyelenggaraan otonomi daerah adalah: (1) pemekaran wilayah; (2) kelembagaan perangkat daerah; (3) sumber daya manusia (pegawai); (4) keuangan (kapasitas fiskal); dan (5) akselerasi pembangunan daerah (pendidikan, kesehatan, pengentasan kemiskinan, pelayanan publik, dll).

Beberapa hasil penelitian terdahulu yang relevan juga menunjukkan adanya *research gap* yang antara lain dilakukan Okoroma (2006) dan Paulus (2013) dengan hasil penelitian bahwa implementasi kebijakan pemerintah terkait pendidikan tidak dapat dilaksanakan dengan baik karena adanya beberapa faktor yang mempengaruhinya. Selain itu hasil penelitian Mwinjuma, Kadir, Hamzah, & Basri (2015) dan Dahlan (2011) juga membuktikan bahwa kebijakan pemerintah terkait dengan desentralisasi pendidikan didesain sangat mudah tetapi dalam implementasinya

tidak sesuai dengan kebijakan tersebut. Hasil penelitian Putera (2015) juga membuktikan bahwa *political will* pemerintah daerah terhadap pendidikan kurang, hal ini membuat pelaksanaan terhadap peraturan daerah menjadi kurang terlaksana dengan baik.

Dengan latar belakang tersebut, maka penting dan *urgent* untuk melakukan penelitian ilmiah tentang evaluasi implementasi kebijakan otonomi pendidikan dalam meningkatkan mutu pendidikan di Kalimantan Barat.

### **B. Fokus dan Subfokus Penelitian**

Berdasarkan latar belakang di atas maka yang menjadi fokus penelitian adalah evaluasi implementasi kebijakan otonomi daerah dalam pengembangan pendidikan di Kalimantan Barat, dengan subfokus sebagai berikut:

1. Konteks yang meliputi kebijakan, tujuan, dan sasaran kebijakan otonomi pendidikan.
2. Input berupa sumber daya manusia, keuangan dan sarana yang digunakan pada implementasi kebijakan otonomi pendidikan.
3. Proses yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi atas implementasi kebijakan otonomi pendidikan.
4. Hasil implementasi kebijakan otonomi pendidikan.

### **C. Rumusan Masalah**

Sejalan dengan fokus dan subfokus penelitian di atas, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana kebijakan, tujuan, dan sasaran kebijakan otonomi pendidikan di Provinsi Kalimantan Barat?

2. Bagaimana input berupa sumber daya manusia, keuangan dan sarana yang digunakan pada implementasi kebijakan otonomi pendidikan di Provinsi Kalimantan Barat?
3. Bagaimana proses perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi atas implementasi kebijakan otonomi pendidikan di Provinsi Kalimantan Barat?
4. Bagaimana hasil implementasi kebijakan otonomi pendidikan dalam meningkatkan mutu pendidikan di Provinsi Kalimantan Barat ?

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat atau kegunaan teoretis dan praktis sebagai berikut:

1. Teoretis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi para akademisi dalam mengembangkan kajian ilmu manajemen pendidikan, khususnya terkait dengan evaluasi implementasi kebijakan otonomi daerah dalam pengembangan pendidikan. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi referensi bagi penelitian-penelitian lebih lanjut terkait dengan bidang manajemen pendidikan.

2. Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi Kalimantan Barat untuk mengimplementasikan kebijakan otonomi daerah dalam pengembangan pendidikan di Kalimantan Barat.