

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Pendidikan merupakan pilar dalam pembangunan sumber daya manusia dalam sebuah Negara. Kemajuan sebuah Negara didapat jika sumber daya manusia yang dimiliki memiliki kualitas yang baik, kualitas SDM yang baik didapat dari kualitas pendidikan yang baik. Perjalanan pendidikan di Indonesia mengalami berbagai fase, setiap fase merupakan tahapan yang dijadikan sebagai jalan untuk sampai pada cita-cita kemerdekaan. Mencerdaskan kehidupan bangsa menjadi tugas setiap elemen bangsa, tanpa pendidikan yang baik bangsa ini akan sulit keluar dari jurang kemiskinan dan ketidakberdayaan.

Pemerataan akses pendidikan dan peningkatan kualitas pendidikan merupakan tugas rumah pemerintah untuk diselesaikan. Berbagai macam permasalahan pendidikan silih berganti menjadi tugas bersama setiap elemen bangsa. Akses pendidikan ini erat kaitannya dengan kemiskinan dan ketidakmampuan masyarakat untuk menyekolahkan anaknya di sekolah terbaik, sehingga berdampak pada kualitas pendidikan yang rendah. Banyaknya jumlah penduduk jika tidak diikuti oleh manajemen pendidikan yang baik akan membuat negara mengalami permasalahan pendidikan yang serius. Sebagai contoh negara India dengan jumlah penduduk sekitar 600 juta jiwa memerlukan kebijakan dalam hal pendidikan. Negara India dalam sektor pendidikan menerapkan kebijakan gratis

pendidikan selama 10 tahun serta melarang terhadap buruh yang dilakukan oleh anak-anak (Rezeki, Amalia, dan Putri: 2020).

Selain negara India, terdapat 258 juta anak-anak dan remaja yang berasal dari keluarga miskin tidak mendapatkan pendidikan. Jumlah tersebut mewakili 17% di dunia dari semua anak usia sekolah. Sebagian besar anak-anak tidak memiliki akses ke dalam dunia pendidikan berada di kawasan Asia Tenggara, Asia tengah, dan kawasan sub-Sahara Afrika. Situasi tersebut semakin bertambah buruk dengan adanya penyebaran virus covid-19 yang sedang melanda dunia (Laporan Pendidikan Global UNESCO, Paris 23/6/2020).

Dalam pengentasan pendidikan, negara Malaysia menekankan program aksesibilitas, ekuitas dan kualitas, memperkuat sistem pengiriman, serta meningkatkan pencapaian siswa pedesaan untuk mengurangi kesenjangan kinerja antara daerah pedesaan dan perkotaan. Dalam rancangannya, 26% uang APBN Malaysia dialokasikan untuk sektor pendidikan dan pelatihan (Hassan, Rasiah: 2011). Indonesia mengalokasikan 20% dana APBN untuk sektor pendidikan dengan harapan bahwa pendidikan di Indonesia semakin meningkat lebih baik setiap tahunnya. Dengan anggaran 20% difokuskan kepada peningkatan kualitas SDM, kemampuan adaptasi teknologi dan peningkatan produktivitas melalui pengetahuan ekonomi di era industri 4.0. Penguatan program vokasi dan kartu prakerja, penguatan penyelenggaraan PAUD, peningkatan efektivitas penyaluran bantuan pendidikan (BOS, PIP, dan LPDP), percepatan peningkatan kualitas sarana dan prasarana pendidikan terutama untuk daerah 3T (Tertinggal, Terdepan, dan Terluar), serta penajaman KIP kuliah dan pendanaan pendidikan tinggi.

Tingkat pendapatan yang tidak merata di berbagai wilayah di Indonesia menimbulkan permasalahan yang berbeda-beda dalam dunia pendidikan. Wilayah

Bandar Lampung dengan kondisi masyarakat yang beragam mempunyai permasalahan yang kompleks. Masyarakat dengan tingkat ekonomi berkecukupan tidak terlalu kebingungan untuk memilih tempat sekolah bagi anak-anaknya. Berbeda halnya dengan warga masyarakat yang berada dibawah garis kemiskinan yang akan kesusahan memilih sekolah bagi anak-anaknya. Kondisi masyarakat yang hanya mampu memasukkan anaknya pada jenjang pendidikan dasar akhirnya berdampak pada kualitas generasi. Selain persoalan biaya, sekolah hanya menerima peserta didik yang dinilai layak secara akademik dan menegasikan mereka yang memiliki kualitas standar. Hal ini terus menjadi mata rantai yang menjadikan anak-anak dengan kondisi ekonomi bawah dan kapasitas akademik standar tidak mendapatkan akses pendidikan terbaik.

Pemerataan pendidikan merupakan hal prioritas di dalam mengakselerasi kualitas SDM, karena pendidikan adalah jalan panjang yang harus ditempuh oleh setiap generasi penerus bangsa. Dengan pendidikan kita dapat mempercayakan bangsa ini pada generasi penerus yang tangguh dan berkualitas. Sehingga Pemerintah Kota Bandar Lampung mencanangkan program Bina Lingkungan pada Penerimaan Peserta didik baru sebagai jawaban atas pertanyaan tentang kualitas dan pemerataan pendidikan.

Program pendidikan bina lingkungan merupakan bentuk kebijakan bidang pendidikan dari pemerintah Kota Bandar Lampung dalam rangka memberikan perluasan akses pendidikan kepada peserta didik dari keluarga kurang mampu di Kota Bandar Lampung. Program telah berjalan sejak 2012 diperuntukkan bagi peserta didik SD, SMP, dan SMA sederajat dan perguruan tinggi yang bertujuan

membantu pemerataan akses pendidikan bagi peserta didik miskin di Kota Bandar Lampung dengan memberikan kesempatan warga kurang mampu mengenyam pendidikan di sekolah negeri.

Kebijakan pendidikan pada era otonomi daerah yang diberlakukan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 mengawali pengelolaan pendidikan oleh Pemerintah Daerah. Pemerintah Kota Bandar Lampung mengeluarkan kebijakan pendidikan bagi kalangan tidak mampu untuk menjamin pendidikan gratis melalui program Bina Lingkungan yang diatur dalam Perda No. 1 tahun 2012 tentang Program Bina Lingkungan Kota Bandar Lampung. Program ini ditujukan bagi peserta didik-peserta didik tidak mampu yang akan melanjutkan ke tingkat Sekolah Menengah Pertama maupun Sekolah Menengah Atas dimana peserta didik tidak mampu diprioritaskan untuk masuk ke sekolah-sekolah negeri dengan kuota yang sudah ditentukan dan diatur dalam perda yang dikeluarkan Pemerintah Kota Bandar Lampung.

Peserta didik yang mendaftar dengan jalur bina lingkungan masuk dengan beberapa persyaratan yang telah ditentukan. Kuota yang diberikan pada program bina lingkungan menurut Perda Nomor 1 tahun 2012 adalah sebesar 30% yang sisanya adalah peserta didik masuk dari jalur pendaftaran reguler melalui test. Dalam prakteknya di lapangan banyak terjadi masalah-masalah atau kendala yang dihadapi Pemerintah Kota Bandar Lampung dalam implementasi program bina lingkungan.

Dalam UU No. 1 Tahun 2012 pasal 35 (4) yang berbunyi “Daya tampung Sekolah Dasar dan Sederajat, Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan sederajat,

Sekolah Menengah Atas dan yang sederajat, 70% peserta didik masuk melalui jalur reguler, dan 30 % peserta didik masuk melalui jalur bina lingkungan. Pelaksanaannya diatur dengan peraturan walikota”. Pada pelaksanaannya hanya satu sekolah pada tingkatan SMP yang sesuai dengan aturan yang dimaksud.

Sekolah Menengah Pertama yang berada di Kota Bandar Lampung menampung lebih dari kuota yang ditetapkan oleh perda No. 1 tahun 2012 maksimal sebesar 30% bagi peserta didik tidak mampu dan 70% diperuntukkan bagi peserta didik yang mendaftarkan diri melalui jalur reguler. Kecuali satu sekolah yang menerima peserta didik bina lingkungan dibawah 30% yaitu SMP Negeri 2 Bandar Lampung.

Berdasarkan hal tersebut, kuota penerimaan peserta didik baru dalam pendidikan formal melalui jalur bina lingkungan tidak sesuai dengan aturan yang ditetapkan. Kuota yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung No. 01 Tahun 2012 pasal 35 ayat (4) berbeda dengan pernyataan Walikota dengan penambahan kuota jalur bina lingkungan ini yang mencapai 50%-60% bahkan dalam prakteknya ada beberapa sekolah yang menerima lebih dari 80%.

“Pemerintah Kota (Pemkot) Bandar Lampung pada tahun ajaran baru tahun 2014 ini tetap akan memberlakukan program Bina Lingkungan (Biling). Tujuannya, peserta didik yang berasal dari keluarga tidak mampu tetap bisa sekolah secara gratis. Kuota program bina lingkungan ditetapkan sebesar 50-60 persen untuk peserta didik tidak mampu.”(Lampung Post, 2017)

Perubahan kouta berdasarkan aturan yang telah ditetapkan ini menimbulkan polemik yang serius di masyarakat. Dengan angka kuota yang berubah-ubah tersebut akhirnya menjadikan kuota untuk pendaftar reguler yang tidak pasti. Jalur

penerimaan lain mengalami penurunan kuota karena masuknya pendaftar bina lingkungan yang dominan.

Selanjutnya, permasalahan lain terkait penafsiran berbeda terhadap standar kemiskinan.

“Dikatakan dalam petunjuk teknis pelaksanaan Nomor 800/1070/IV/40/2015 dari Wali Kota pada Bab VI pasal 10 ayat (1) a. 2 disebutkan, jalur Bina Lingkungan diperuntukkan bagi calon peserta didik dari keluarga belum mampu. Dibuktikan dengan memiliki surat keterangan tidak mampu dari kelurahan” (Radar Lampung, 2017).

Setelah lolos seleksi berkas administrasi, pihak sekolah bertugas untuk melakukan survei terhadap kondisi keluarga yang telah melakukan pendaftaran dan berhak menentukan peserta didik mana yang benar-benar layak untuk diterima sebagai peserta didik program bina lingkungan. Pada titik inilah letak perbedaan persepsi peserta didik yang dikategorikan miskin dari setiap kecamatan berbeda-beda. Dari keterangan petunjuk teknis diatas tidak dijelaskan secara terperinci kriteria-kriteria peserta didik miskin yang dapat diterima di sekolah melalui jalur bina lingkungan, dalam hal ini pihak sekolah memiliki kriteria berbeda dalam menerima peserta didik bina lingkungan sehingga kriteria peserta didik yang diterima di sekolah yang berlokasi di Kecamatan dengan tingkat kemiskinan rendah berbeda dengan sekolah yang berada di Kecamatan yang penduduk miskinnya tinggi.

Polemik ini pun terus mengerucut dengan kondisi masing-masing kecamatan yang memiliki tingkat kemiskinan yang berbeda. Selanjutnya kondisi masing-masing kecamatan yang tidak sama memiliki jumlah sekolah menambah rumit keadaan. Karena kondisi ini akan menghadirkan perbandingan kuota sekolah

dengan jumlah masyarakat kategori miskin. Maka polemik terhadap kouta penerimaan peserta didik baru ini akhirnya tidak dapat dihindarkan.

B. FOKUS PENELITIAN

Berdasarkan latar belakang yang telah diurai diatas, peneliti akan memfokuskan penelitian pada:

1. Evaluasi pada pelaksanaan program bina lingkungan di pemerintah Kota Bandar Lampung pada satuan pendidikan Sekolah Menengah Pertama (SMP) dengan menggunakan gabungan model CIPP dan Adversary.
2. Evaluasi pada sistem penerimaan peserta didik baru dengan kategori peserta didik miskin berdasarkan perda No. 1 tahun 2012 tentang program Bina Lingkungan Kota Bandar Lampung berikut produk antara siswa jalur bina lingkungan dengan jalur umum atau prestasi.

C. RUMUSAN MASALAH

Sistem penerimaan peserta didik baru dengan program bina lingkungan ini merupakan proses yang sistematis meliputi banyak faktor dan proses. Sehingga fokus penelitian dibatasi pada evaluasi pelaksanaan program penerimaan peserta didik baru dengan sistem bina lingkungan. Beberapa permasalahan yang telah diidentifikasi perlu dirumuskan untuk memberikan gambaran yang jelas dan fokus sehingga pelaksanaan program penerimaan peserta didik baru dengan sistem bina lingkungan akan memberikan evaluasi yang secara keseluruhan dapat meningkatkan mutu pendidikan.

Pada penelitian ini penulis memilih model sistem yang dikembangkan oleh Stufflebeam, Thomas (2000) menyatakan bahwa dalam siklus pendidikan yaitu

“CIPP (*Contex, Input, Process, Product*) adalah model evaluasi yang dapat diterapkan sebagai upaya memberikan informasi atas program penerimaan peserta didik baru dengan sistem bina lingkungan agar berjalan lebih efektif, efisien dan tepat sasaran. Selanjutnya model evaluasi *adversary* digunakan sebagai cara untuk menimbang dan memutuskan apakah program ini dapat dilanjutkan atau tidak. Dengan melalui berbagai proses; 1. Survei program yang berpotensi pro dan kontra. 2. Menentukan dua kelompok evaluator pro dan kontra program, 3. Dengar pendapat dengan evaluator pro dan kontra. 4. Pengambilan keputusan memutuskan berdasarkan argumen dan bukti.

Kedua model ini akan dikemas dan dijadikan sarana evaluasi untuk melihat bagaimana program penerimaan peserta didik baru dengan sistem bina lingkungan di dapat hasil yang baik sesuai dengan kaidah proses dan pandangan positif negatif terhadap proses tersebut. Sehingga dengan kedua model ini peneliti akan melewati penelitian ini dengan dua tahap secara bersamaan sesuai dengan konteks penelitian.

Gabungan evaluasi model CIPP (yang meliputi empat tahapan) serta model *adversary* (yang meliputi empat tahapan pula), maka menjadikan model baru yang sebelumnya belum pernah ada. Dalam penelitian penerimaan siswa baru jalur bina lingkungan di Bandar Lampung maka gabungan dua model tersebut menjadikan tujuh permasalahan pokok yang dikemas berdasarkan model baru yang dibuat oleh peneliti. Gabungan tersebut akan terlihat pada: *context, input*, kendala, proses, implementasi program, produk dan dampak.

Berangkat dari permasalahan-permasalahan yang telah dikemukakan pada latar belakang di atas, penelitian memfokuskan pada implementasi pelaksanaan

program bina lingkungan pada Sekolah Menengah Pertama di Kota Bandar Lampung. Berdasarkan hal tersebut rumusan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan program penerimaan peserta didik baru dengan sistem bina lingkungan ditinjau dari komponen *context* seperti peraturan daerah, juklak juknis, peraturan perundang-undangan, dasar program, rasionalitas program dan tujuan program?
2. Bagaimana pelaksanaan program penerimaan peserta didik baru dengan sistem bina lingkungan dilihat dari komponen *input* seperti transparansi publik, besaran masyarakat kurang mampu pada wilayah Bandar Lampung, serta banyak sekolah yang melaksanakan program bina lingkungan?
3. Apa saja kendala yang menghambat implementasi program penerimaan peserta didik baru melalui jalur program bina lingkungan?
4. Bagaimana pelaksanaan program penerimaan peserta didik baru dengan sistem bina lingkungan dilihat dari komponen *proses*, yang meliputi proses penerimaan siswa baru, persentase penerimaan siswa bina lingkungan dan umum, persentase penerimaan dibandingkan dengan tingkat kemiskinan wilayah pada sekolah?
5. Bagaimana implementasi program penerimaan peserta didik baru melalui jalur program bina lingkungan dalam pandangan pro dan kontra?
6. Bagaimana pelaksanaan program penerimaan peserta didik dengan sistem bina lingkungan ditinjau dari komponen *product* yaitu: pencapaian mutu pendidikan yang dilihat dari pemerataan pendidikan, mutu sekolah, prestasi peserta didik yang mengacu pada standar nasional pendidikan?

7. Apa sajakah dampak dari implementasi program penerimaan peserta didik baru melalui jalur program bina lingkungan bagi masyarakat Bandar Lampung dan bagi pemerintah daerah Bandar Lampung?

D. KEGUNAAN PENELITIAN

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan di atas, penelitian ini memiliki kegunaan antara lain:

1. Kegunaan Teoritis

Penerimaan peserta didik baru berbasis bina lingkungan yang dilaksanakan pemerintah Bandar Lampung memberi gambaran pemanfaatan dana pendidikan bagi siswa kurang mampu di wilayah zonasi sekolah. Hendaknya keberhasilan yang untuk meratakan pendidikan bagi seluruh warga negara dapat memberikan contoh kepada daerah lainnya dengan pertimbangan sesuai dengan peraturan daerah dan situasi kondisi daerah tersebut untuk juga ikut memberikan bantuan pendidikan melalui sistem bina lingkungan. Tentunya bantuan yang diberikan melalui sistem bina lingkungan telah melalui kajian daerah masing-masing sehingga tidak ada peraturan yang berbenturan dengan sistem bina lingkungan pada penerimaan peserta didik baru.

2. Bagi Masyarakat

Program bina lingkungan ditujukan untuk memberikan bantuan kepada masyarakat di sekitar wilayah Bandar Lampung. Cakupan kegiatan Program Bina Lingkungan meliputi pemberian bantuan pendidikan kepada masyarakat kurang mampu untuk dapat melanjutkan pendidikan wajib belajar 12 tahun. Masyarakat kurang mampu akan dapat melanjutkan pendidikan ke sekolah-

sekolah sehingga tingkat pengetahuan bertambah dan kesenjangan sosial berkurang. Meningkatnya kesejahteraan masyarakat akan tercipta dengan program bina lingkungan tepat sasaran yang dilaksanakan oleh pemerintah Bandar Lampung.

3. Bagi Pemerintah Daerah

Menganalisis dampak dari implementasi program penerimaan peserta didik baru dengan sistem bina lingkungan dengan melaksanakan tanggung jawab sosial dan lingkungan dengan memberikan bantuan pendidikan kepada masyarakat kurang mampu untuk mendapatkan hak memperoleh pendidikan minimal wajib belajar 12 tahun. Program bina lingkungan memberikan kesejahteraan sosial kepada masyarakat sehingga semua warga mempunyai kesempatan yang sama dalam memperoleh pendidikan. Tingkat pendidikan akan mempengaruhi pola pikir masyarakat sehingga membawa kemajuan bagi pemerintah daerah dan juga bagi negara.

4. Bagi Sekolah

Menganalisis implementasi program penerimaan peserta didik baru jalur program bina lingkungan sehingga memberikan kesempatan yang sama untuk mendapatkan pendidikan bagi siswa kurang mampu. Memberikan kuota yang sesuai dengan aturan dan keputusan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah sehingga tidak timbul kecemburuan antar masyarakat atau golongan.

5. Bagi Pendidikan

Gabungan evaluasi model CIPP dan Adversary memberikan tambahan model evaluasi baru bagi peneliti untuk dapat digunakan sebagai alat evaluasi yang

bersesuaian. Model gabungan dapat memberikan wawasan baru pada perkembangan ilmu pengetahuan sehingga peneliti dapat menciptakan model baru kembali yang dapat digabungkan dengan model lain yang bersesuaian untuk alat evaluasi. Model gabungan ini khususnya dapat digunakan untuk mengevaluasi suatu program yang bersesuaian dengan CIPP model namun mendapat berbagai pertentangan dari berbagai pihak.

Evaluasi program penerimaan siswa baru jalur bina lingkungan yang telah dilaksanakan dapat memberikan sumbangsih pengambilan keputusan bagi pemegang kebijakan untuk merumuskan aturan baru yang bersesuaian. hendaknya aturan tersebut tidak mendapat pertentangan dari manapun dan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

