

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Di era globalisasi, pendidikan merupakan instrumen yang penting dalam pembangunan ekonomi dan sosial, serta dalam konteks lebih luas merupakan dasar utama bagi keseluruhan upaya implementasi prioritas tertinggi kebijakan pembangunan sumber daya manusia dalam kerangka pembangunan nasional yang komprehensif. Oleh sebab itu, pembangunan dan penyelenggaraan layanan pendidikan nasional perlu dilakukan dengan pendekatan yang lebih baik dan berkelanjutan, serta mengedepankan cara pandang anak didik sebagai manusia yang utuh.

Mengingat peran penting dan strategisnya pendidikan, maka selayaknya pendidikan dijadikan prioritas utama pembangunan baik di pusat, provinsi maupun daerah. Ini diwujudkan dengan penganggaran semaksimal mungkin bagi kelangsungan proses pendidikan baik di lembaga formal maupun non formal. Pemerintah telah mengambil kebijakan yaitu dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang menegaskan bahwa Pemerintah Pusat melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN) dan Pemerintah Daerah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) harus menyediakan dana sebesar 20% dari APBN/APBD yang diperuntukkan bagi bidang pendidikan diluar gaji pegawai termasuk gaji guru.

Selain itu dengan memperhatikan Visi Pemerintah Kabupaten Kayong Utara yang tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah

(RPJMD) Tahun 2013-2018, yaitu “TERWUJUDNYA HARKAT DAN MARTABAT MASYARAKAT KABUPATEN KAYONG UTARA YANG BERIMAN, SEHAT, CERDAS DAN SEJAHTERA” dan untuk mencapai Visi tersebut, maka salah satu Misi yang akan dilaksanakan oleh Kabupaten Kayong Utara adalah Meningkatkan harkat dan martabat masyarakat melalui peningkatan kapasitas pendidikan masyarakat, pelayanan kehidupan beragama, kuantitas pendidikan agama kepada masyarakat yang handal, memiliki daya saing, dan rukun dalam beragama, serta melihat situasi dan kondisi di era globalisasi dan mengantisipasi tantangan pada masa yang akan datang. Dinas Pendidikan Kabupaten Kayong Utara sebagai salah satu organisasi Pemerintah dan Perangkat Daerah perlu terus mengembangkan dan meningkatkan kinerja dan pelayanan pendidikan bagi masyarakat.

Namun dalam prakteknya, pelaksanaan pelayanan pendidikan kepada masyarakat masih memiliki banyak kekurangan. Kekurangan tersebut mulai dari keterbatasan sarana dan prasarana, akses terhadap sekolah, kualitas tenaga pendidik dan lain sebagainya. Masyarakat tentunya mengharapkan pelayanan pendidikan yang berkualitas, agar capaian yang dihasilkan dari pelayanan pendidikan tersebut juga berkualitas dan sesuai dengan Standar Pelayanan Minimum Pendidikan.

Kabupaten Kayong Utara telah memprioritaskan pendidikan dengan mengeluarkan Peraturan Bupati No. 60.A tahun 2009 tentang penyediaan layanan pendidikan gratis pada jenjang pendidikan Sekolah Dasar (SD) / Madrasah Ibtidaiyah (MI), Sekolah Menengah Pertama (SMP) / Madrasah Tsanawiyah

(MTs) dan Sekolah Menengah Atas (SMA) / Madrasah Aliyah (MA) / Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) Sederajat di Kabupaten Kayong Utara misalnya melalui penyediaan Biaya Operasional Pendidikan (BOP), pakaian seragam, dan buku teks pelajaran pada semua jenjang pendidikan di luar yang dibiayai Biaya Operasional Sekolah (BOS). Program pendidikan gratis ini diharapkan dapat meningkatkan pemerataan pendidikan di setiap lapisan masyarakat dan dapat menghasilkan mutu pendidikan yang baik berdasarkan kepada mutu guru dan tenaga pendidik.

Standar Pelayanan Minimum Pendidikan Dasar diatur dalam Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan Minimum Pendidikan Dasar di Kabupaten/Kota. Standar Pelayanan Minimum Pendidikan Dasar selanjutnya disebut SPM Pendidikan adalah tolok ukur kinerja pelayanan pendidikan dasar melalui jalur pendidikan formal yang diselenggarakan daerah Kabupaten/Kota. Penyelenggaraan pelayanan pendidikan dasar sesuai SPM Pendidikan Dasar merupakan kewenangan Kabupaten/Kota yang secara operasional dikoordinasikan oleh Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota. Menurut Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional, Pendidikan Dasar merupakan jenjang pendidikan yang melandasi jenjang pendidikan menengah, pendidikan dasar berbentuk SD dan MI atau bentuk lain yang sederajat serta SMP dan MTs atau bentuk yang sederajat. Tujuan kebijakan ini adalah untuk menjamin mutu

pendidikan nasional dalam rangka pencerdasan kehidupan bangsa dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat.

Menurut Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2013, pelayanan dasar yang dilakukan oleh kabupaten/kota, adalah sebagai berikut:

1. Tersedia satuan pendidikan dalam jarak yang terjangkau dengan berjalan kaki yaitu maksimal 3 km untuk SD/MI dan 6 km jalan darat/air untuk SMP/MTs dari kelompok permukiman permanen di daerah terpencil;
2. Jumlah peserta didik dalam setiap rombongan belajar untuk SD/MI tidak melebihi 32 orang, dan untuk SMP/MTs tidak melebihi 36 orang. Untuk setiap rombongan belajar tersedia 1 (satu) ruang kelas yang dilengkapi dengan meja dan kursi yang cukup untuk peserta didik dan guru, serta papan tulis;
3. Setiap SMP dan MTs tersedia ruang laboratorium IPA yang dilengkapi dengan meja dan kursi yang cukup untuk 36 peserta didik dan minimal satu set peralatan praktek IPA untuk demonstrasi dan eksperimen peserta didik;
4. Setiap SD/MI dan SMP/MTs tersedia satu ruang guru yang dilengkapi dengan meja dan kursi untuk setiap orang guru, kepala sekolah dan staf kependidikan lainnya; dan di setiap SMP/MTs tersedia ruang kepala sekolah yang terpisah dari ruang guru;
5. Setiap SD/MI tersedia 1 (satu) orang guru untuk setiap 32 peserta didik dan 6 (enam) orang guru untuk setiap satuan pendidikan, dan untuk daerah khusus 4 (empat) orang guru setiap satuan pendidikan;

6. Setiap SMP/MTs tersedia 1 (satu) orang guru untuk setiap mata pelajaran, dan untuk daerah khusus tersedia satu orang guru untuk setiap rumpun mata pelajaran;
7. Setiap SD/MI tersedia 2 (dua) orang guru yang memenuhi kualifikasi akademik S1 atau D-IV dan 2 (dua) orang guru yang telah memiliki sertifikat pendidik;
8. Di setiap SMP/MTs tersedia guru dengan kualifikasi akademik S-1 atau D-IV sebanyak 70% dan separuh diantaranya (35% dari keseluruhan guru) telah memiliki sertifikat pendidik, untuk daerah khusus masing-masing sebanyak 40% dan 20%;
9. Setiap SMP/MTs tersedia guru dengan kualifikasi akademik S-1 atau D-IV dan telah memiliki sertifikat pendidik masing-masing satu orang untuk mata pelajaran Matematika, IPA, Bahasa Indonesia, Bahasa Inggris, dan Pendidikan Kewarganegaraan.
10. Setiap kabupaten/kota semua kepala SD/MI berkualifikasi akademik S-1 atau D-IV dan telah memiliki sertifikat pendidik;
11. Setiap kabupaten/kota semua kepala SMP/MTs berkualifikasi akademik S-1 atau D-IV dan telah memiliki sertifikat pendidik;
12. Setiap kabupaten/kota semua pengawas sekolah dan madrasah memiliki kualifikasi akademik S-1 atau D-IV dan telah memiliki sertifikat pendidik;
13. Pemerintah kabupaten/kota memiliki rencana dan melaksanakan kegiatan untuk membantu satuan pendidikan dalam mengembangkan kurikulum dan proses pembelajaran yang efektif; dan

14. Kunjungan pengawas ke satuan pendidikan dilakukan satu kali setiap bulan dan setiap kunjungan dilakukan selama 3 jam untuk melakukan supervisi dan pembinaan.

Berdasarkan penelitian pendahuluan yang dilakukan oleh peneliti, peneliti menemukan fenomena yang terjadi bahwa tidak tercapainya implementasi SPM Pendidikan Dasar di Kecamatan Seponti, Kabupaten Kayong Utara. Hal ini diketahui berdasarkan data Dinas Pendidikan Kabupaten Kayong Utara Tahun 2014, dari 11 SD dan 5 SMP di Kecamatan Seponti belum ada satupun yang berhasil mencapai SPM Pendidikan Dasar. Data tersebut dapat dilihat dari tabel berikut:

Tabel 1.1.
Capaian SPM Pendidikan Dasar di Kecamatan Seponti

No.	Nama Sekolah	Persentase Capaian SPM
1.	SDN 1 Seponti Jaya	79,17%
2.	SDN 2 Seponti Jaya	75,00%
3.	SDN 3 Telaga Arum	62,50%
4.	SDN 4 Telaga Arum	62,50%
5.	SDN 5 Podorukun	62,50%
6.	SDN 6 Wonorejo	83,33%
7.	SDN 7 Sungai Sepeti	70,83%
8.	SDN 8 Sungai Sepeti	62,50%
9.	SDN 9 Durian Sebatang	54,17%
10.	SDN 10 Mendawa Lidah	54,17%
11.	SDN 11 Durian Sebatang	70,83%
12.	SMPN 1 Seponti	50,00%
13.	SMPN 2 Seponti	61,54%
14.	SMPN 3 Seponti	65,38%
15.	SMPN 4 Seponti	46,15%
16.	SMPN 5 Seponti	53,85%

Sumber : Data Dinas Pendidikan Kab. Kayong Utara Tahun 2014

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa seluruh SD dan SMP yang ada di Kecamatan Seponti belum ada satupun yang berhasil untuk mencapai persentase

SPM Pendidikan Dasar, yaitu harus mencapai 100%. Hal ini menunjukkan bahwa SPM Pendidikan Dasar di Kecamatan Seponti masih belum bisa tercapai.

Tidak tercapainya SPM Pendidikan dasar di Kecamatan Seponti disebabkan karena Dinas Pendidikan Kabupaten Kayong Utara belum bisa memenuhi 14 poin pelayanan dasar yang tercantum dalam Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2013 tersebut, yaitu pada poin kebutuhan guru yang bersertifikat dan pemenuhan fasilitas sekolah. Dimana menurut data Dinas Pendidikan Kabupaten Kayong Utara tahun 2014 diketahui bahwa dari 119 guru SD dan 64 guru SMP, hanya 18 guru SD dan 7 guru SMP yang sudah memiliki sertifikat pendidik. Padahal sesuai Permendikbud No. 23 Tahun 2013 telah ditentukan bahwa di tingkat SD paling tidak terdapat 2 guru yang memiliki sertifikat pendidik di setiap sekolah, dan untuk tingkat SMP tersedia guru yang memiliki sertifikat pendidik masing-masing satu orang untuk mata pelajaran Matematika, IPA, Bahasa Indonesia, Bahasa Inggris, dan Pendidikan Kewarganegaraan. Dengan jumlah tenaga pendidik yang memiliki sertifikat pendidik tersebut, tentunya masih banyak diperlukan kembali tenaga pendidik yang memiliki sertifikat pendidik agar SPM Pendidikan Dasar tersebut bisa tercapai.

Poin yang belum terpenuhi selanjutnya adalah terletak pada poin fasilitas yang ada di sekolah, yaitu masih kurang tersedianya Laboratorium IPA. Dimana dijelaskan dalam kebijakan tersebut bahwa setiap SMP dan MTs tersedia ruang laboratorium IPA yang dilengkapi dengan meja dan kursi yang cukup untuk 36 peserta didik dan minimal satu set peralatan praktek IPA untuk demonstrasi dan

eksperimen peserta didik. Namun pada kenyataannya masih ada SMP di Kecamatan Seponti yang belum memiliki laboratorium IPA, dimana berdasarkan data Bidang Pendidikan Dasar Dinas Pendidikan Kabupaten Kayong Utara Tahun 2014, dari 5 SMP yang ada di Kecamatan Seponti hanya 1 SMP yang sudah memiliki Laboratorium IPA, sedangkan 4 lainnya belum memiliki Laboratorium IPA.

Dari fenomena yang telah dijelaskan di atas, terdapat beberapa kendala yang menyebabkan terjadinya fenomena tersebut. Kendala pertama yaitu kurangnya komunikasi serta kurangnya pengetahuan yang dimiliki oleh implementor terkait pelaksanaan kebijakan SPM Pendidikan Dasar. Berdasarkan pengamatan awal yang dilakukan oleh peneliti, tidak semua pegawai di Dinas Pendidikan Kabupaten Kayong Utara mengetahui cara melaksanakan kebijakan SPM Pendidikan Dasar. Hal ini dikarenakan sosialisasi dari Kemendikbud mengenai SPM Pendidikan Dasar hanya dilakukan 1 kali dan hanya salah seorang pegawai yang mengikuti sosialisasi tersebut. Apabila implementor kurang mengetahui informasi mengenai pelaksanaan kebijakan tersebut, bagaimana kebijakan tersebut dapat dijalankan dengan baik dan dapat mencapai tujuan yang diharapkan.

Kendala kedua yaitu pada jumlah pegawai yang tidak mencukupi dan memadai serta tidak kompeten dibidangnya, seperti pegawai yang melakukan sosialisasi SPM Pendidikan Dasar di Sub Bagian Renja dan Keuangan yang hanya berjumlah 4 orang dan harus melakukan sosialisasi ke seluruh Kecamatan yang ada di Kabupaten Kayong Utara, yaitu Kecamatan Sukadana, Kecamatan Simpang

Hilir, Kecamatan Teluk Batang, Kecamatan Seponti, Kecamatan Pulau Maya, dan Kecamatan Kepulauan Karimata. Selanjutnya, staf di Bidang Pendidikan Dasar yang menangani masalah sarana dan prasarana di SD dan SMP hanya berjumlah 3 orang, dan semuanya merupakan pegawai honorer. Dengan jumlah aparatur yang ada yang menangani SPM Pendidikan Dasar tersebut dirasa masih kurang memadai untuk melaksanakan Kebijakan SPM Pendidikan Dasar. Ditambah lagi dengan pendidikan yang dimiliki oleh aparatur tersebut, hanya terdapat 1 orang aparatur yang memiliki latar belakang Ilmu Pemerintahan. Hal ini sangat berpengaruh pada pengetahuan, pengelolaan dan pelaksanaan suatu kebijakan yang ada di Dinas Pendidikan Kabupaten Kayong Utara, khususnya kebijakan SPM Pendidikan Dasar.

Kendala ketiga yaitu pada anggaran yang terbatas; Dimana untuk penganggaran pemenuhan SPM Pendidikan Dasar difokuskan kepada pemenuhan sarana dan prasarana sekolah serta peningkatan mutu dan kualitas tenaga pendidik. Anggaran untuk pemenuhan sarana dan prasarana di Dinas Pendidikan Kabupaten Kayong Utara sebagian besar bersumber dari dana DAK (Dana Alokasi Khusus), dikarenakan APBD yang terbatas dengan alokasi pertahunnya kurang lebih 10 Milyar rupiah. Anggaran yang ada tersebut dirasa masih kurang untuk membiayai pemenuhan seluruh sarana dan prasarana SD dan SMP di Kabupaten Kayong Utara. Tersedianya anggaran yang terbatas ini tentunya sangat mempengaruhi pencapaian SPM Pendidikan Dasar di Kabupaten Kayong Utara, termasuk di Kecamatan Seponti.

Kendala keempat yaitu kurangnya kerjasama antar bidang. Dimana beberapa bidang atau bagian yang ada di Dinas Pendidikan Kabupaten Kayong Utara kurang bekerjasama dalam melaksanakan kebijakan SPM Pendidikan Dasar. Pada pengamatan awal peneliti, sub bagian aparatur yang menangani tentang sertifikasi guru dan tenaga pendidik kurang berkoordinasi dengan sub bagian renja dan keuangan yang bertugas menangani masalah kebijakan SPM Pendidikan Dasar, dimana sub bagian aparatur kurang mengetahui bahwa masalah sertifikasi guru dan penyebaran guru yang telah bersertifikat secara proporsional adalah salah satu syarat untuk mencapai SPM Pendidikan Dasar. Dari hal tersebut terlihat bahwa beberapa bidang maupun bagian terkesan bekerja sendiri-sendiri tanpa adanya koordinasi.

Kendala kelima yaitu pada struktur birokrasi yang belum baik. Hal ini disebabkan oleh kurangnya jumlah pegawai yang ada di Bidang Pendidikan Dasar, yaitu masih terdapat kekosongan pada posisi staf sehingga untuk mengisi kekosongan pada posisi tersebut Dinas Pendidikan Kabupaten Kayong Utara harus mengisinya dengan pegawai kontrak. Namun, kompetensi pegawai kontrak tersebut masih ada yang belum sesuai dengan tupoksi yang ada, sehingga berakibat pada kualitas pekerjaan yang kurang baik, dan pelaksanaan implementasi kebijakan yang kurang efektif. Hal ini menunjukkan bahwa struktur birokrasi yang dilaksanakan masih belum baik.

Dari beberapa hal di atas, menunjukkan bahwa terdapat banyak kendala yang berhubungan erat dengan keberhasilan implementasi kebijakan SPM Pendidikan Dasar di Kecamatan Seponti Kabupaten Kayong Utara. Seperti yang

diungkapkan oleh Van Metter dan Van Horn (dalam Agustino 2006:142-144) bahwa terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, antara lain yaitu ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya, karakteristik agen pelaksana, sikap/kecenderungan (*dispotition*) para pelaksana, komunikasi anatarorganisasi dan aktivitas pelaksana, dan lingkungan ekonomi, sosial, dan politik. Sehingga dari apa yang telah diungkapkan tersebut dapat dilihat bahwa faktor-faktor tersebut sangat berpengaruh bagi berhasil atau tidaknya implementasi kebijakan SPM Pendidikan Dasar di Kecamatan Seponti Kabupaten Kayong Utara.

Berdasarkan fenomena-fenomena yang ada peneliti menduga bahwa faktor yang paling kuat mempengaruhi keberhasilan implementasi SPM Pendidikan Dasar di Kecamatan Seponti Kabupaten Kayong Utara adalah faktor Sumber Daya. Oleh karena itu, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul *"Pengaruh Sumber Daya terhadap Keberhasilan Implementasi Kebijakan Standar Pelayanan Minimum Pendidikan Dasar Di Kecamatan Seponti Kabupaten Kayong Utara"*.

1.2. Pembatasan Permasalahan

Terdapat berbagai faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, seperti ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya, karakteristik agen pelaksana, sikap/kecenderungan (*dispotition*) para pelaksana, komunikasi anatarorganisasi dan aktivitas pelaksana, dan lingkungan ekonomi, sosial, dan politik. Dari berbagai faktor-faktor tersebut peneliti membatasi masalah pada

pengaruh Sumber Daya terhadap Keberhasilan Implementasi Kebijakan Standar Pelayanan Minimum Pendidikan Dasar Di Kecamatan Seponti Kabupaten Kayong Utara.

1.3. Rumusan Permasalahan

Berdasarkan uraian diatas maka dapat dirumuskan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah “Adakah pengaruh Sumber Daya terhadap Keberhasilan Implementasi Kebijakan Standar Pelayanan Minimum Pendidikan Dasar di Kecamatan Seponti Kabupaten Kayong Utara?”.

1.4. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh Sumber Daya terhadap Keberhasilan Implementasi Kebijakan Standar Pelayanan Minimum Pendidikan Dasar di Kecamatan Seponti Kabupaten Kayong Utara.

1.5. Manfaat Penelitian

1.5.1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini merupakan usaha untuk pengembangan bidang ilmu pemerintahan, khususnya dalam implementasi suatu kebijakan, serta meningkatkan kemampuan menganalisis masalah di sektor pemerintahan dan menerapkan ilmu yang telah diperoleh.

1.5.2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran dan bahan masukan dalam pelaksanaan suatu kebijakan terutama di bidang pendidikan dasar di Dinas Pendidikan Kabupaten Kayong Utara. Sehingga aparatur pemerintah menjadi lebih bertanggung jawab dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya agar tujuan dari suatu kebijakan dapat tercapai.

UNIVERSITAS TANJUNGPURA