

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Penelitian**

Paradigma baru pendidikan dalam Undang-undang Sisdiknas Nomor 20 tahun 2003 disebutkan bahwa dalam upaya meningkatkan mutu sumber daya manusia, mengejar ketertinggalan di segala aspek kehidupan dan menyesuaikan dengan perubahan global serta perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, bangsa Indonesia melalui DPR dan Presiden pada tanggal 11 Juni 2003 telah mensahkan Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional yang baru, sebagai pengganti Undang-undang Sisdiknas Nomor 2 Tahun 1989 (1) Undang-undang Sisdiknas Nomor 20 Tahun 2003 yang terdiri dari 22 Bab dan 77 pasal tersebut juga merupakan pengejawantahan dari salah satu tuntutan reformasi yang marak sejak tahun 1998. Perubahan mendasar yang dicanangkan dalam Undang-undang Sisdiknas yang baru tersebut antara lain adalah demokratisasi dan desentralisasi pendidikan, peran serta masyarakat, tantangan globalisasi, kesetaraan dan keseimbangan, jalur pendidikan, dan peserta didik (Syahrudin, 2008: 24).

Paradigma baru pendidikan tersebut merupakan implikasi dari amanat UUD 45 Pasal 31 menyatakan bahwa (1) Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan; (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya; (3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa; (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh

persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional; serta (5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia (Fatah, 2006: 3).

Pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya 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.

Pengimplementasian fungsi dari pendidikan tersebut diperlukan adanya peran serta masyarakat dalam pendidikan sangat dibutuhkan agar lebih terarah dan terencana dengan baik sehingga kepedulian masyarakat terhadap pendidikan sangat tinggi dengan aktif berperan serta sesuai dengan tata laksana yang benar. Salah satu komponen pendidikan yang turut berperan dalam pembangunan pendidikan adalah DPRD. DPRD sebagai badan legislatif memiliki peran dan andil besar dalam menentukan kebijakan pendidikan di kabupaten/kota. Kebijakan pendidikan di Indonesia berpijak pada legalitas hukum yang diatur secara hirarkis dari yang tertinggi sampai yang terendah. Pancasila yang berkedudukan sebagai dasar negara merupakan landasan idiil dari sistem pendidikan di Indonesia, UUD 1945 sebagai landasan konstitusional, Undang-Undang pendidikan sebagai landasan operasional, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Daerah.

Kebijakan desentralisasi di bidang pendidikan membawa konsekwensi adanya sejumlah wewenang yang semula dimiliki oleh pusat berpindah menjadi kewenangan daerah. UU 22/1999 menganut konsep pembagian penyerahan kewenangan kepada propinsi sebagai Daerah Otonom dan kabupaten/kota yang diberikan otonomi luas. Ada 11 (sebelas) bidang pemerintahan wajib yang harus dilaksanakan oleh Daerah Otonom yaitu: (1) pekerjaan umum, (2) kesehatan, (3) pendidikan dan kebudayaan, (4) pertanian, (5) perhubungan, (6) industri dan perdagangan, (7) penanaman modal, (8) lingkungan hidup, (9) pertanahan, (10) koperasi dan (11) tenaga kerja. Pemerintah Daerah dapat merinci bidang pemerintahan wajib tersebut menjadi kewenangan daerah sesuai kebutuhan dan kemampuan daerah untuk pembiayaannya serta sumber daya manusia yang tersedia (Taifur, 2002: 3). Salah satunya adalah dari 11 bidang tersebut yang hendak diselenggarakan oleh Pemerindah Daerah adalah di bidang pendidikan dan kebudayaan. Demikian pula dalam UU No. 32 Tahun 2004, otonomi yang diberikan secara luas berada pada Daerah Kabupaten/Kota. Pada pasal 19 ayat (2) menyatakan penyelenggara Pemerintahan Daerah adalah Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) (Baharong, 2008: 2).

Sejalan dengan pemberian otonomi dan kewenangan yang telah diberikan kepada Pemerintah Daerah, di daerah diharapkan penyelenggaraan pendidikan dapat memperkuat keutuhan bangsa dalam negara RI, memberi kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi dalam pembangunan dan memungkinkan setiap warga negara untuk mengembangkan potensi yang dimilikinya secara optimal.

Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Pati No. 12 Tahun 2010 dijelaskan Pemerintah daerah mempunyai visi pendidikan terwujudnya pendidikan yang bertumpu pada kualitas, kekhususan dan potensi daerah. Dengan visi pendidikan tersebut misi yang dilaksanakan adalah: (1) meningkatkan pemerataan SDM yang memiliki kemampuan dalam penguasaan dan pendayagunaan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni budaya guna mengembangkan potensi, inisiatif, dan daya kreasi masyarakat yang mandiri berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa; (2) meningkatkan kerjasama dalam bidang pendidikan sebagai upaya pengembangan kegiatan pendidikan; (3) meningkatkan peran pendidikan dalam menumbuhkembangkan pekerti yang luhur dan rasa cinta kepada budaya adiluhung; dan (4) memberikan kesempatan dan pemerataan pendidikan yang bermutu pada jenjang pendidikan dasar dan pendidikan menengah yang dapat diakses dengan mudah (Merditomo, 2010 : 10).

Implementasi dari visi dan misi pendidikan di Kabupaten Pati perlu didukung oleh tata kelola pendidikan yang memadai. Tata kelola pendidikan yang memadai mencakup: (1) pendidikan formal yang meliputi : pendidikan dasar, pendidikan menengah umum dan kejuruan, pendidikan khusus, pendidikan layanan khusus, pendidikan keagamaan, pendidikan bertaraf internasional dan pendidikan berbasis lokal, dan pendidikan oleh lembaga asing; (2) pendidikan nonformal yang meliputi: Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD), Pendidikan Keterampilan dan Pelatihan Kerja; (3) peserta didik; (4) pendidik dan tenaga kependidikan; (5) kurikulum; (6) evaluasi, akreditasi dan sertifikasi; (7) wajib belajar; (8) Sarana dan Prasarana; (9) pendanaan pendidikan; peran serta masyarakat kerjasama dan pengawasan (Merditomo, 2010 : 12).

Pengimplementasian tata kelola pendidikan di Kabupaten Pati dapat terlaksana apabila didukung oleh berbagai komponen salah satunya adalah DPRD yang memiliki hak dan wewenang yang sangat luas untuk turut serta dalam menentukan kebijakan tata kelola pendidikan salah satunya adalah hak mengajukan rancangan peraturan daerah dan hak mengadakan perubahan atas Raperda dan memberi legislasi Peraturan Daerah (Perda).

Dalam penjelasan umum Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dapat diambil suatu makna pemisahan Pemerintahan Daerah (Eksekutif) dengan DPRD (Legislatif) adalah untuk memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban pemerintahan kepada rakyat. Oleh karena itu, DPRD diberi hak-hak yang cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat dalam pembuatan suatu kebijakan daerah dan pengawasan pelaksanaan kebijakan. DPRD sebagai Legislatif daerah mempunyai fungsi sebagaimana tercantum dalam Penjelasan Umum Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Pasal 41 menyebutkan bahwa: DPRD memiliki fungsi antara lain: (a) fungsi legislasi, (b) fungsi pengawasan, dan (c) fungsi anggaran. Untuk melaksanakan fungsi tersebut, maka DPRD dilengkapi dengan tugas, wewenang, kewajiban dan hak (Pasal 42 UU No. 32 Tahun 2004).

Sehubungan dengan peran tersebut, maka DPRD menjalankan tiga fungsi yakni: *regulator*, *policy making*, dan *budgeting*. DPRD berperan sebagai *regulator* yakni mengatur seluruh kepentingan daerah, baik yang termasuk urusan-urusan rumah tangga daerah (otonomi) maupun urusan-urusan pemerintah pusat yang diserahkan pelaksanaannya ke daerah (tugas pembantuan). *Policy Making* yaitu merumuskan kebijakan pembangunan dan perencanaan

program-program pembangunan di daerahnya. *Budgeting* yaitu perencanaan anggaran daerah (APBD) (Kartiwa, 2008: 3). Selain menjalankan tiga fungsi tersebut, DPRD juga berperan sebagai kekuasaan penyeimbang (*balanced power*) yang mengimbangi dan melakukan kontrol efektif terhadap Kepala Daerah dan seluruh jajaran pemerintah daerah. Peran ini diwujudkan dalam fungsi-fungsi berikut: *representation*, *advokasi*, *administrative oversight*. Fungsi *representation* yaitu mengartikulasikan keprihatinan, tuntutan, harapan dan melindungi kepentingan rakyat ketika kebijakan dibuat, sehingga DPRD senantiasa berbicara atas nama rakyat. Fungsi *advokasi* yaitu sebagai agregasi aspirasi yang komprehensif dan memperjuangkannya melalui negosiasi kompleks dan sering alot, serta tawar-menawar politik yang sangat kuat. *Administrative oversight* yaitu menilai atau menguji dan bila perlu berusaha mengubah tindakan-tindakan dari badan eksekutif yang kebijakan pemerintah bermasalah dengan cara memanggil dan meminta keterangan, melakukan angket dan interpelasi, bahkan pada akhirnya dapat meminta pertanggung jawaban Kepala Daerah (Solihin, 2010 : 13).

Salah satu peran DPRD menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah fungsi penganggaran daerah. Dalam fungsi penganggaran, DPRD memiliki kewenangan untuk menyetujui atau menolak dan menetapkan RAPBD yang diajukan oleh pihak eksekutif menjadi APBD. Fungsi ini juga menempatkan anggota DPRD untuk selalu terlibat dalam siklus tahunan penganggaran daerah. Diawali dari proses pembahasan Kebijakan Umum APBD (KUA), pembahasan rancangan APBD yang diajukan oleh kepala daerah, sampai pelaksanaan dan pertanggungjawaban Perda tentang APBD. Seiring proses pelaksanaan APBD,

anggota DPRD juga berwenang melakukan pengawasan kinerja pemerintah daerah di dalam mendayagunakan sumberdaya APBD. Dari perspektif politik, orientasi dasar dari peranan DPRD dalam penganggaran daerah saat ini berhadapan dengan isu-isu krusial pemerintahan daerah, diantaranya berkaitan dengan: penanggulangan kemiskinan, peningkatan aksesibilitas dan kualitas pelayanan dasar di bidang pendidikan dan kesehatan, serta pemberantasan korupsi dan reformasi birokrasi. Dalam situasi demikian, anggota DPRD selalu dituntut untuk mampu mencari upaya perbaikan pemerintahan daerah dari sisi pengelolaan keuangan daerah. Anggota DPRD sebagai wakil rakyat diharapkan mampu merepresentasikan aspirasi dan kepentingan warga ke dalam proses penganggaran daerah. Ethos dan hasil kerja anggota DPRD demikian akan meningkatkan kapasitas modal politik yang memang dibutuhkan oleh anggota DPRD dan struktur politik pendukungnya.

Oleh karena itu, DPRD harus mampu menjawab tiga kebutuhan dasar bagi efektifitas pelaksanaan fungsi DPRD dalam proses kebijakan anggaran daerah, yaitu: (1) Anggota DPRD memiliki sikap dan perilaku yang produktif mendorong APBD yang mensejahterakan masyarakat daerah. (2) Anggota DPRD memiliki pengetahuan dan wawasan yang diperlukan untuk mengembangkan pilihan-pilihan kebijakan anggaran yang menjawab permasalahan publik, seperti kesehatan, pendidikan and pengembangan ekonomi lokal. (3) Anggota DPRD memiliki keterampilan teknik analisis untuk memberikan masukan-masukan kritis terhadap kebijakan anggaran daerah dan memantau secara umum penyusunan anggaran daerah (Antlov, 2009 : 5).

Bertitik tolak dari fungsi-fungsi tersebut menggambarkan bahwa DPRD memiliki peran yang sangat besar dalam menentukan kebijakan di daerah khususnya dalam hal pendidikan dasar. DPRD memiliki peran dalam turut menentukan kebijakan program pendidikan di tingkat Kabupaten yang mencakup 5 program kegiatan yang meliputi: Peningkatan Mutu Pendidikan Dasar, Peningkatan Pendidikan Dasar, Penyetaraan Guru Pendidikan Dasar dan Menengah, Peningkatan dan Pengembangan UPT Dinas Pendidikan, dan Peningkatan Pendidikan Dasar dan Menengah.

Berdasarkan penelitian sebelumnya, tentang peranan DPRD Kabupaten Pati dalam menentukan kebijakan di bidang pendidikan tahun 2009/2010 sebanyak 5 kebijakan yang diambil baru 3 yang secara optimal dapat terimplementasikan dengan baik yakni menyangkut kebijakan tentang RAPBD keuangan untuk dana pendidikan, Kebijakan peningkatan sarana dan prasana, peningkatan program wajib belajar 9 tahun. Sedangkan masih ada dua program yang belum optimal yaitu : peningkatan mutu/kualitas mutu guru, dan peningkatan mutu pendidikan dasar.

Berpijak dari penelitian sebelumnya tersebut di atas maka permasalahan dalam penelitian ini adalah ciri-ciri peran DPRD dalam kebijakan pembiayaan Pendidikan Dasar di Kabupaten Pati dan ciri-ciri peran DPRD dalam tata kelola pendidikan dasar di Kabupaten Pati.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka tertarik untuk mengangkat “Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Implementasi Kebijakan Pendidikan Dasar di Kabupaten Pati”, sebagai judul dalam tesis ini.

## **B. Fokus Penelitian**

Fokus permasalahan dalam penelitian ini adalah: bagaimana karakteristik peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam implementasi Kebijakan Pendidikan Dasar di Kabupaten Pati?. Dengan sub fokus sebagai berikut:

1. Apakah peran DPRD Kabupaten Pati dalam pendidikan dasar dan tata kelola di bidang perencanaan serta pengorganisasiannya?
2. Bagaimana karakteristik peran DPRD dalam kebijakan pembiayaan Pendidikan Dasar di Kabupaten Pati?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan fokus permasalahan penelitian di atas, maka tujuan penelitian untuk:

1. Mendeskripsikan peran DPRD Kabupaten Pati dalam pendidikan dasar dan tata kelola di bidang perencanaan serta pengorganisasiannya.
2. Mendeskripsikan karakteristik peran DPRD dalam kebijakan pembiayaan Pendidikan Dasar di Kabupaten Pati.

## **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoretis maupun praktis.

1. Manfaat Teoretis

Hasil penelitian ini secara teoretis diharapkan dapat menambah referensi yang telah ada, sehingga dapat memberikan manfaat bagi

pengembangan ilmu pengetahuan khususnya dalam ilmu Manajemen Pendidikan.

## 2. Manfaat Praktis

Penelitian ini memiliki manfaat praktis bagi:

### a. Peneliti

Peneliti berharap agar dalam penelitian ini dapat bermanfaat untuk menemukan solusi dalam kajian tentang kebijakan-kebijakan yang ditetapkan oleh DPRD dalam pendidikan dasar di Kabupaten Pati, implementasi kebijakan DPRD dalam pendidikan dasar di Kabupaten Pati, peran DPRD Kabupaten Pati dalam implementasi kebijakan pendidikan dasar, kendala-kendala yang dihadapi DPRD dalam implementasi kebijakan pendidikan dasar di Kabupaten Pati dan upaya pemecahannya.

### b. DPRD Kabupaten Pati

Memberikan wawasan dan masukan tentang peranan DPRD dalam implementasi kebijakan pendidikan dasar sehingga dapat dijadikan sebagai wahana untuk meningkatkan kinerjanya dalam memajukan dan meningkatkan kualitas pembangunan pendidikan dasar di Kabupaten Pati.

### c. Dinas Pendidikan Kabupaten Pati

Memberikan wawasan dan masukan kepada Dinas Pendidikan tentang peranan DPRD implementasi kebijakan pendidikan dasar sehingga dapat dijadikan sebagai bahan informasi untuk meningkatkan mutu, dan kualitas pendidikan dasar di Kabupaten Pati.

## E. Definisi Istilah

Agar tidak terjadi kesalahan tafsir dalam mengartikan judul tesis ini, maka diberikan batasan istilah sebagai berikut:

### 1. Peranan

Peranan dapat diartikan sebagai suatu perilaku yang diharapkan dapat diperbuat oleh seseorang sesuai dengan statusnya (Pawijan, 2008: 87). Peranan adalah sesuatu yang merumuskan hak-hak dan kewajiban yang terkait pada suatu status. Peranan adalah tingkah laku yang diharapkan dari seseorang sesuai dengan status (kedudukan) yang dimilikinya (Didang Setiawan, 2008: 43).

### 2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

DPRD adalah merupakan wadah untuk pelaksanaan demokrasi yang berdasarkan Pancasila. DPRD adalah suatu lembaga perwakilan rakyat daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila (Syahrudin, 2002: 15).

### 3. Implementasi

Implementasi adalah perwujudan/ pelaksanaan (Hasan Sadili, 2003: 275). Implementasi adalah suatu tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu maupun kelompok yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan sebelumnya (Winarno, 2002: 15).

### 4. Kebijakan

Secara harfiah ilmu kebijaksanaan adalah terjemahan langsung dari kata *policy science*, diartikan sebagai keputusan pemerintah yang relatif

bersifat umum dan ditujukan kepada masyarakat umum (Abidin, 2006: 210). Kebijakan adalah aturan-aturan (Anonim, 2006: 325). Kebijakan didefinisikan serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu (Islamy, 2001:17)

#### 5. Pendidikan Dasar

Pendidikan dasar adalah pendidikan yang diselenggarakan untuk mengembangkan sikap dan kemampuan serta memberikan pengetahuan dan keterampilan dasar yang diperlukan untuk hidup dalam masyarakat serta mempersiapkan peserta didik yang memenuhi persyaratan untuk mengikuti pendidikan menengah (Pasal 13 UU Nomor 20 Tahun 2003). Pendidikan dasar adalah pendidikan umum yang lamanya sembilan tahun, diselenggarakan selama enam tahun di Sekolah Dasar dan tiga tahun di Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama atau satuan pendidikan yang sederajat (PP No. 28 Tahun 1990).

Berdasarkan uraian istilah-istilah tersebut di atas, yang dimaksudkan judul tesis "Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Implementasi Kebijakan Pendidikan Dasar di Kabupaten Pati" adalah segala tindakan atau kegiatan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten Pati dalam mengatur dan mengarah pada tujuan tertentu yang ingin dicapai dengan berbagai prosedur dan aturan-aturan yang ditetapkan untuk memecahkan berbagai masalah pendidikan umum yang lamanya sembilan tahun, diselenggarakan selama enam tahun di Sekolah Dasar dan tiga tahun di Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama atau satuan pendidikan yang sederajat.