

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN
PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN DASAR
DI KOTA TASIKMALAYA**

***IMPLEMENTATION OF PRIMARY AND SECONDARY
EDUCATION POLICY IN TASIKMALAYA CITY***

Oleh:
Maya Puspita Dewi
NPM: 170230160004

DISERTASI

**Untuk memperoleh gelar Doktor dalam Bidang Ilmu Administrasi
Dengan wibawa Rektor Universitas Padjadjaran**

**Dipertahankan pada tanggal 31 Juli 2019
di Universitas Padjadjaran**



**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS PADJADJARAN
BANDUNG
2019**

ABSTRAK

Pemerintahan Kota Tasikmalaya telah menerbitkan Peraturan Daerah Kota Tasikmalaya Nomor 4 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kota Tasikmalaya yang mengatur mulai dari tingkat usia dini sampai jenjang menengah. Dalam implementasinya beragam fakta telah mengakibatkan ketidakefektifan implementasi kebijakan tersebut.

Penelitian ini difokuskan untuk mengkaji ketidakefektifan implementasi penyelenggaraan pendidikan dasar dari perspektif proses yang meliputi aspek: Pengorganisasian, Interpretasi, dan Aplikasi. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan, studi lapangan, dan wawancara mendalam. Teknik analisis data yang dilakukan meliputi: reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Informan dalam penelitian terdiri dari: Walikota, Kepala Bappeda, Kepala Dinas, Sekretaris Dinas, Kepala Sub Bagian Perencanaan, Evaluasi, dan Pelaporan, Kepala Bidang Pembinaan SD, Dewan Pendidikan, Komite Sekolah, Kepala Sekolah SD dan SMP

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pendidikan dasar di Kota Tasikmalaya yang didasarkan pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Tasikmalaya 2013-2017 sudah dilaksanakan, walaupun belum sepenuhnya berjalan sesuai dengan tahapan implementasi kebijakan. Dalam implementasi kebijakan pendidikan dasar di Kota Tasikmalaya, baik dalam tahapan pengorganisasian, tahapan interpretasi maupun tahapan aplikasi memiliki beberapa kelemahan. Kemudian dalam implementasi kebijakan pendidikan dasar di Kota Tasikmalaya, Komitmen politik dan pengembangan kapasitas menjadi aktivitas dasar yang harus dilakukan oleh pemangku kebijakan, dalam hal ini Pemerintah Kota Tasikmalaya harus dapat menyamakan pemahaman dan persepsi pentingnya kebutuhan masyarakat mengenai pentingnya pendidikan dasar.

Adapun saran dari hasil penelitian ini yaitu perlunya penataan organisasi para pelaksana implementasi kebijakan, khususnya dalam fungsi pengendalian mutu penyelenggaraan pendidikan dasar serta monitoring dan evaluasi baik bersifat *ad hoc* ataupun permanen serta optimalisasi penyediaan berbagai pedoman, petunjuk pelaksanaan, dan petunjuk teknis dan mendiseminasikannya secara massif dan intensif melalui berbagai media kepada para aparaturnya pelaksana implementasi kebijakan pendidikan dasar.

Kata Kunci: Implementasi Kebijakan, Pendidikan Dasar, Pengorganisasian, Interpretasi, dan Aplikasi.

ABSTRACT

The City Government of Tasikmalaya has issued the Regional Regulation of the City of Tasikmalaya Number 4 of 2007 concerning the Implementation of Education in the City of Tasikmalaya which regulates from the early age level to the middle level. In its implementation, various facts have resulted in the ineffectiveness of the implementation of the policy.

This research is focused on examining the ineffectiveness of implementing basic education from a process perspective that includes aspects: Organizing, Interpretation, and Application. The method used in this research is qualitative method. Data collection techniques are carried out through library studies, field studies, and in-depth interviews. Data analysis techniques carried out include: data reduction, data presentation, and conclusion drawing. Informants in the study consisted of: Mayor, Head of Bappeda, Head of Service, Secretary of Office, Head of Sub-Division of Planning, Evaluation, and Reporting, Head of Elementary School Development, Education Board, School Committee, Principal of Elementary and Middle School.

The results showed that the implementation of the basic education policy in the City of Tasikmalaya based on the 2013-2017 City Mid-Term Regional Development Plan (RPJMD) had been implemented, although it has not been fully implemented in accordance with the stages of policy implementation. In implementing the basic education policy in the City of Tasikmalaya, both in the organizing stage, the stages of interpretation and stages of the application have several weaknesses, Then, Political commitment and capacity building are basic activities that must be carried out by policy makers, in this case the City Government of Tasikmalaya must be able to equalize the understanding and perception of the importance of community needs regarding the importance of basic education.

The suggestions from the results of this study are the need for structuring the organization of implementers of policy implementation, especially in the quality control function of basic education implementation and monitoring and evaluation both ad hoc and permanent as well as optimizing the provision of various guidelines, implementation guidelines, and technical instructions and disseminating it massively and intensive through various media to the implementing apparatuses implementing basic education policies

Keywords: Policy Implementation, Basic Education, Organizing, Interpretation, and Application.

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa:

1. Karya tulis saya, Disertasi ini, adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (sarjana, magister, dan/atau doktor), baik di Universitas Padjadjaran maupun di perguruan tinggi lain.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Tim Promotor.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di perguruan tinggi ini.

Bandung, Juli 2019

Yang membuat pernyataan,

Materai Rp 6.000,00

(MAYA PUSPITA DEWI)
NPM. 170230160004

DAFTAR ISI

LEMBAR PENGESAHAN	ii
LEMBAR PERNYATAAN	iii
ABSTRAK	iv
ABSTRACT	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR GAMBAR	xiii
DAFTAR GRAFIK	xiv
DAFTAR SINGKATAN	xv
DAFTAR LAMPIRAN	xvii
BAB I PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang Penelitian	1
1.2. Rumusan Masalah	11
1.3. Tujuan Penelitian	12
1.4. Manfaat Penelitian	14
1.4.1. Manfaat Teoretis	14
1.4.2. Manfaat Praktis	14
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
2.1. Konsep Kebijakan	16
2.1.1 Pengertian Implementasi Kebijakan	16
2.1.2 Unsur-unsur Implementasi Kebijakan.....	20
2.1.2.1 Unsur Pelaksana	20

2.1.2.2 Unsur Program	23
2.1.2.3 Unsur Target Grup	25
2.1.3 Model Implementasi Kebijakan	26
2.1.4 Faktor-faktor yang mempengaruhi Efektivitas Implementasi Kebijakan	42
2.2. Konsep Kebijakan Pendidikan	45
2.3. Kerangka Pemikiran	49
2.4. Proposisi	54

BAB III METODE PENELITIAN

3.1. Desain Penelitian	55
3.2. Sumber Data	56
3.3. Informan	58
3.4. Teknik Pengumpulan Data	60
3.5. Analisis Data	63
3.6. Lokasi dan Jadwal Penelitian	65

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1. Gambaran Umum Objek Penelitian	67
4.1.1 Keadaan Kota Tasikmalaya	67
4.1.2 Visi, Misi, Tujuan dan Kebijakan Dinas pendidikan Kota Tasikmalaya	71
4.1.3 Kebijakan Penyelenggaraan Pendidikan Dasar di Kota Tasikmalaya	75
4.1.4 Perkembangan Indek Pembangunan Manusia di Kota Tasikmalaya	76
4.2. Implementasi Kebijakan Pendidikan Dasar di Kota Tasikmalaya	84
4.3. Aktivitas Pengorganisasian dalam Implementasi Kebijakan Pendidikan Dasar di Kota Tasikmalaya	91
4.3.1 Struktur Organisasi dan Tata Kerja	93

4.3.2 Kewenangan	104
4.3.3 Aparatur Pelaksana	114
4.3.4 Anggaran.....	128
4.3.5 Peralatan/Fasilitas dan Infrastruktur	134
4.3.6 Koordinasi Lintas Sektor	140
4.4. Aktivitas Interpretasi dalam Implementasi Kebijakan Pendidikan Dasar di Kota Tasikmalaya..	143
4.4.1 Perencanaan Program.....	148
4.4.2 Pemahaman Isi/Substansi Tujuan dan Tanggung Jawab	151
4.4.3 Petunjuk Pelaksanaan dan Petunjuk Teknis.....	154
4.4.4 Penyusunan dan Penetapan Prioritas.....	157
4.4.5 Dukungan Masyarakat	160
4.5. Aktivitas Aplikasi dalam Implementasi Kebijakan Pendidikan Dasar di Kota Tasikmalaya..	163
4.5.1 Strategi Pelaksanaan.....	164
4.5.2 Efektivitas dan Efisiensi.....	170
4.5.3 Monitoring dan Evaluasi	177
4.6 Temuan Penelitian (Komitmen Politik Pemerintah Daerah dan Pengembangan Kapasitas).....	195

BAB V SIMPULAN DAN SARAN

5.1. Simpulan	200
5.2. Saran	202

DAFTAR PUSTAKA	204
-----------------------------	------------

LAMPIRAN

RIWAYAT HIDUP

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Pemerintah Kota Tasikmalaya sebagai salah satu daerah otonom baru sejak 17 Oktober 2001 disertai urusan penyelenggaraan pendidikan. Dalam upaya memperkuat peran pemerintah daerah dalam menata sistem penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan, Pemerintahan Kota Tasikmalaya telah menerbitkan Peraturan Daerah Kota Tasikmalaya Nomor 4 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kota Tasikmalaya yang mengatur mulai dari tingkat usia dini sampai jenjang menengah. Adapun yang menjadi ranah tanggung jawab pemerintah daerah disebutkan dalam pasal 7 yang menyatakan bahwa:

“Pemerintah Daerah bertanggung jawab atas penyelenggaraan Pendidikan Usia Dini, Pendidikan Dasar dan Pendidikan Menengah yang meliputi pengadaan, pendayagunaan dan pengembangan terhadap tenaga pendidik dan kependidikan, kurikulum muatan lokal, buku paket pelajaran, media pendidikan, tanah, bangunan, prasarana dan sarana penunjang lainnya serta pemeliharaannya”.

Dinas Pendidikan sebagai pelaksana kewenangan Walikota Tasikmalaya dalam bidang pendidikan yang diatur dalam Peraturan Walikota Tasikmalaya Nomor 6 Tahun 2013 tentang Tugas Pokok, Fungsi dan Rincian Tugas Unit Dinas Pendidikan Kota Tasikmalaya memiliki kewajiban untuk mewujudkan visi dan misi Kota Tasikmalaya, khususnya dalam hal peningkatan infrastruktur dan mutu layanan pendidikan dan pengembangan budaya lokal.

Dari sisi anggaran pendidikan di Kota Tasikmalaya berdasarkan dokumen Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Dinas Pendidikan Kota Tasikmalaya sejak tahun 2014 sampai dengan tahun 2016, untuk anggaran sektor pendidikan menunjukkan kecenderungan yang terus meningkat. Pada tahun 2014 anggaran untuk Dinas Pendidikan mencapai Rp 480.339.384.951 dan kemudian meningkat pada tahun 2015 menjadi Rp 540.212.378.864, dan pada tahun 2016 mencapai Rp 648.959.363.203. Jika dilihat dari 3 (tiga) tahun anggaran pendidikan tersebut, rata-rata 89% digunakan untuk belanja tidak langsung¹ yang terdiri dari belanja pegawai, gaji dan tunjangan, serta tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS). Sementara itu 11% sisanya digunakan untuk belanja langsung² yang terdiri dari belanja pegawai, belanja barang dan jasa³ serta belanja modal⁴. Jika dilihat dari pos belanja modal saja, maka rata-rata selama 3 tahun anggaran tersebut belanja modal hanya mencapai 6,47% saja dari total anggaran pendidikan yang ada di Kota Tasikmalaya.

¹ Belanja yang tidak secara langsung terkait dengan produktivitas atau tujuan organisasi. Contohnya; Belanja Pegawai: Gaji. (Mau kerja atau tidak kerja tetap menerima, walaupun tidak ada produktivitas).

² Belanja yang terkait langsung dengan produktivitas kegiatan atau terkait langsung dengan tujuan organisasi. Contohnya : Belanja pegawai ; Honor : merupakan sesuatu yang harus dibayarkan oleh pemerintah kepada pegawai, tetapi apabila pegawai tidak melakukan pekerjaan maka upah tidak akan dibayarkan. (dia berkerja / ada produktivitas dan berkaitan dengan tujuan organisasi).

³ Pengeluaran pembelian/pengadaan barang yang nilai manfaatnya kurang dari 12 (dua belas) bulan dan atau pemakaian jasa dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan daerah mencakup belanja barang pakai habis, bahan/material, jasa kantor, premi asuransi, perawatan kendaraan bermotor, cetak/penggandaan, sewa rumah/gedung/gudang/parkir, sewa sarana mobilitas, sewa alat berat, sewa perlengkapan dan peralatan kantor, makanan dan minuman, pakaian dinas dan atributnya, pakaian kerja, pakaian khusus dan hari-hari tertentu, perjalanan dinas, perjalanan dinas pindah tugas dan pemulangan pegawai.

⁴ Pengeluaran anggaran yang digunakan dalam rangka pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 (duabelas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan, seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan, dan aset tetap lainnya.

Secara khusus anggaran untuk sektor pendidikan dasar⁵ tahun 2016 tergambar dalam Laporan Kinerja Program/Kegiatan Dinas Pendidikan seperti tampak dalam tabel 1.1 berikut ini.

Tabel 1.1
Anggaran Pendidikan Dasar di Kota Tasikmalaya Tahun 2016

No	Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar	Biaya (Rp)
1	Lomba Siswa Berprestasi dan Olimpiade Sains Nasional Tingkat SD	50.000.000
2	Pembinaan dan Pengembangan SMP Terbuka	121.000.000
3	Lomba Siswa Berprestasi dan Olimpiade Sains Nasional Tingkat SMP	30.000.000
4	Lomba Baca Tulis Hitung (Calistung) SD	15.000.000
5	Penyelenggaraan Ujian Nasional SD/MI	194.000.000
6	Penggabungan Sekolah Dasar	10.000.000
7	Pameran SMP Terbuka	15.000.000
8	Pengadaan Meubeler Sekolah Menengah Pertama (SMP)	65.000.000
9	Pemagaran / Benteng / Kirmir SD dan SMP	203.560.000
10	Penyelenggaraan Ujian Nasional SMP/MTs/SMP Terbuka	87.000.000
11	Fasilitasi Penyelenggaraan Program Sekolah Standar Nasional Sekolah Dasar (SSN SD)	45.000.000
12	Fasilitasi Penyelenggaraan Program Sekolah Standar Nasional Sekolah Menengah Pertama (SSN SMP)	45.000.000
13	Penyelenggaraan Try Out Ujian Nasional SD/MI	143.000.000
14	Fasilitasi Penyelenggaraan Program Inklusi	157.000.000
15	Penyelenggaraan Try Out Ujian Nasional SMP/MTs	118.000.000
16	Fasilitasi Tim Pengembang Kurikulum Pendidikan Dasar	63.000.000
17	Pengadaan Buku Panduan IPA untuk Sekolah Dasar	1.000.000.000
18	Pengadaan Fasilitas Teknologi Informasi SMP / MTs	44.000.000
19	Pengadaan Alat Kesenian Untuk SD/SMP	34.750.000
20	Rekrutmen calon Kepala Sekolah (SD)	50.000.000
21	Site Plan Satuan Pendidikan Dasar	300.000.000
22	Site Plan Penataan SMP Negeri 8 Tasikmalaya	50.000.000
23	Pengadaan Sarana Pendukung Kegiatan Ekstrakurikuler SMP Negeri 1 Tasikmalaya	50.000.000
24	Pelatihan Peningkatan Kapasitas dan Kemampuan Belajar Mengajar Pendidikan Dasar	450.000.000
25	Pengadaan Sarana dan Prasarana Pendidikan Sekolah Dasar (DAK Reguler)	3.988.710.000
26	Bantuan Pengadaan Meubelair untuk Sekolah Dasar	1.000.000.000
27	Bantuan Pengadaan Meubelair untuk Sekolah Menengah Pertama	500.000.000
28	Bantuan Paket Buku Ensiklopedia untuk SD	2.500.000.000
29	Pengadaan Peralatan Laboratorium Biologi untuk SMP Negeri di Kota	4.000.000.000

⁵ Pendidikan umum yang lamanya sembilan tahun, diselenggarakan selama enam tahun di Sekolah Dasar/Madrasah Ibtidaiyah (SD/MI) dan tiga tahun di Sekolah Menengah Pertama/Madrasah Tsanawiyah (SMP/Mts) atau satuan pendidikan yang sederajat (UU Nomor 20 Tahun 2003).

Tasikmalaya		
30	Program Pengadaan Alat Usaha Kesehatan Sekolah (Uks) Untuk Sekolah Dasar	5.100.000.000
31	DAK Bidang Pendidikan Sekolah Dasar (SD) (DAK tahun 2010 s.d. 2015)	3.055.043.963
32	DAK Bidang Pendidikan Sekolah Menengah Pertama (SMP) (DAK tahun 2010 s.d. 2015)	2.997.816.705
33	Pengadaan Meubeler Sekolah Dasar (SD) / Sekolah Menengah Pertama (SMP)	230.000.000
34	Pengadaan Fasilitas Teknologi Informasi Sekolah Dasar (SD)	100.000.000
35	Musyawaharah Perencanaan Pembangunan Sektor al Bidang Pendidikan	40.000.000
JUMLAH		26.911.880.668

Sumber: Laporan Kinerja Program/Kegiatan Dinas Pendidikan Kota Tasikmalaya, 2016

Berdasarkan tabel 1.1 jumlah anggaran yang dialokasikan adalah Rp. 26.911.880.668 dapat direalisasikan sekitar 93,98% yang dilaksanakan oleh Dinas Pendidikan Kota Tasikmalaya (sumber: LKPD Kota Tasikmalaya Tahun 2016). Namun walaupun anggaran mengalami peningkatan, namun dalam perkembangannya di lapangan justru sarana dan prasarana pendidikan dasar masih belum memadai, masih terdapat sekolah dengan kondisi rusak berat pada tingkat Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Pertama. Demikian pula dengan daya tampung sekolah dengan jumlah siswa masih *over quota*, seperti tersaji dalam tabel 1.2 berikut ini.

Tabel 1.2
Kondisi Ruang Kelas, Jumlah Sekolah, Jumlah Siswa, dan Jumlah Guru
Pada Jenjang Pendidikan Dasar di Kota Tasikmalaya

No	Tingkat Satuan Pendidikan (Negeri)	Kondisi Ruang Kelas		
		Baik	Rusak Ringan	Rusak Berat
1	SD	1.216	362	200
	SMP	777	78	25
2	Jumlah Sekolah			
	SD			230
	SMP			21
3	Jumlah Siswa			
	SD			74.764
	SMP			28.108
4	Jumlah Guru			
	SD			3.118
	SMP			1.779

Sumber: Kota Tasikmalaya dalam Angka, 2016

Peningkatan total anggaran pendidikan tersebut belum sepenuhnya berbanding lurus dengan semakin membaiknya penyelenggaraan pendidikan di Kota Tasikmalaya khususnya pendidikan dasar, terutama jika dikomparasikan dengan permasalahan penyelenggaraan pendidikan dasar di Kota Tasikmalaya yang dijabarkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Tasikmalaya seperti tampak pada tabel 1.3 berikut ini.

Tabel 1.3
Masalah Pendidikan Dasar di Kota Tasikmalaya Berdasarkan RPJMD

Aksesibilitas dan Mutu Pendidikan	<ul style="list-style-type: none"> a. Rasio kelas murid untuk jenjang SD/MI dan SMP/MTs masih sangat besar yaitu 1:40, artinya satu kelas/rombongan belajar terdiri atas 40 orang murid; b. Ketersediaan sarana prasarana pendukung pendidikan seperti perpustakaan, laboratorium, dan bengkel kerja masih terbatas; c. Selain ketersediaan ruang kelas yang belum memadai, kualitas ruang kelas sendiri belum sepenuhnya ideal. d. Kurikulum yang diterapkan di sekolah-sekolah belum optimal dalam pembentukan karakter peserta didik yang beriman, bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga negara yang demokratis serta
-----------------------------------	--

	bertanggungjawab;
Tata Kelola Pendidikan	<ul style="list-style-type: none"> a. Kualifikasi tenaga pendidik belum seluruhnya memenuhi standar. Masih terdapat guru yang ijazah terakhirnya setingkat SMA sebanyak 1.247 orang (12,94%) dari 9.639 orang . b. Pengangkatan Kepala Sekolah tidak diikuti pendidikan dan pelatihan manajerial; c. Tingkat partisipasi komite sekolah, orang tua dan masyarakat masih kurang. d. Kuantitas tenaga kependidikan seperti tenaga administrasi dan penjaga sekolah masih kurang terutama di tingkat SD.

Sumber: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Tasikmalaya 2013-2017.

Berdasarkan tabel tersebut, masih banyak permasalahan dalam penyelenggaraan pendidikan dasar di Kota Tasikmalaya, terutama dilihat dari Aspek Aksesibilitas dan Mutu Pendidikan dan Aspek Tata Kelola Pendidikan. Kedua masalah tersebut terjabarkan dalam bentuk permasalahan yang lebih rinci lagi. Kemudian permasalahan penyelenggaraan pendidikan dasar pada RPJMD tersebut lebih diperjelas lagi dalam Rencana Strategis Dinas Pendidikan Kota Tasikmalaya seperti pada tabel berikut ini.

Tabel 1.4
Masalah Pendidikan Dasar di Kota Tasikmalaya
Berdasarkan Renstra Dinas Pendidikan Kota Tasikmalaya

Pemenuhan Sarana Prasarana Pendidikan dalam konteks Pemenuhan Standar Pelayanan Minimal (SPM) ⁶ dan Standar Nasional Pendidikan (SNP) ⁷	<ul style="list-style-type: none"> a. Sebagian besar SMP di Kota Tasikmalaya tidak memiliki Ruang khusus Laboratorium IPA yang memenuhi standar; b. Sebagian besar SD/SMP di Kota Tasikmalaya tidak memiliki Ruang Perpustakaan Sekolah yang memenuhi standar; c. Sebagian besar SD/SMP di Kota Tasikmalaya tidak memiliki Ruang khusus kepala sekolah yang memenuhi standar. Pada sebagian besar SD ruang kepala sekolah menyatu dengan ruang guru; d. Sebagian besar SD di Kota Tasikmalaya tidak memiliki ruang tata usaha yang memenuhi standar;
---	--

⁶ Instrumen pengendalian mutu bagi Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk menjamin akses dan mutu pelayanan dasar kepada masyarakat secara merata dalam rangka penyelenggaraan urusan wajib.

⁷ Kriteria minimal tentang sistem pendidikan di seluruh wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia.

	<p>e. Sebagian besar SMP di Kota Tasikmalaya tidak memiliki Ruang khusus Laboratorium Bahasa dan perlengkapan pendukungnya yang yang memenuhi standar;</p> <p>f. Sebagian besar toilet/WC Siswa, WC Guru di SD/SMP di Kota Tasikmalaya belum memenuhi SPM/SNP;</p> <p>g. Sebagian besar sarana ibadah (mesjid) di SD/SMP di Kota Tasikmalaya belum memenuhi SPM/SNP;</p> <p>h. Sebagian besar SD/SMP di Kota Tasikmalaya belum dilengkapi dengan sarana/ruang penunjang sesuai SNP.</p>
Penataan dan Pemetaan Guru Pegawai Negeri Sipil	Penataan dan pemerataan guru PNS antar satuan pendidikan, antar jenjang, dan antar jenis pendidikan di satuan pendidikan SD, SMP belum dapat dilaksanakan.
<i>Overquota</i> Rombongan Belajar dan Peserta Didik per Rombel.	Beberapa sekolah SD,SMP khususnya sekolah Negeri memiliki jumlah siswa per rombel melebihi ketentuan SNP dan SPM yaitu yaitu SD 32, SMP 27 siswa /rombel.
Percepatan dan Penuntasan Program Wajib Belajar Sembilan Tahun.	<p>a. Program Wajib Belajar Sembilan Tahun belum tuntas 100%;</p> <p>b. Pencapaian Angka Partisipasi Kasar (APK)⁸ dan Angka Partisipasi Murni (APM)⁹</p> <p>c. Angka Lama Sekolah (ALS)¹⁰ baru mencapai kisaran 8-8,5 tahun.</p>
Masalah Tenaga Administrasi di SD/SMP/SMA/SMK	<p>a. Banyak sekolah dari mulai SD, SMP, tidak memiliki tenaga administrasi sekolah/staf Tata Usaha;</p> <p>b. Banyak sekolah dari mulai SD, SMP, tidak memiliki tenaga pembantu pelaksana / pesuruh sekolah.</p>

Sumber: Rencana Strategis Dinas Pendidikan Kota Tasikmalaya 2013-2017

Berdasarkan Renstra Dinas Pendidikan Kota Tasikmalaya tersebut dapat dijelaskan bahwa masih banyak permasalahan dalam penyelenggaraan pendidikan dasar di Kota Tasikmalaya dan masih belum memenuhi Standar Pelayanan

⁸ Proporsi anak sekolah pada suatu jenjang tertentu terhadap penduduk pada kelompok usia tertentu. APK yang tinggi menunjukkan tingginya tingkat partisipasi sekolah, tanpa memperhatikan ketepatan usia sekolah pada jenjang pendidikannya. Jika nilai APK mendekati atau lebih dari 100 persen menunjukkan bahwa ada penduduk yang sekolah belum mencukupi umur dan atau melebihi umur yang seharusnya.

⁹ Proporsi penduduk pada kelompok umur jenjang pendidikan tertentu yang masih bersekolah terhadap penduduk pada kelompok umur tersebut. APM menunjukkan seberapa banyak penduduk usia sekolah yang sudah dapat memanfaatkan fasilitas pendidikan sesuai pada jenjang pendidikannya. Jika APM = 100, berarti seluruh anak usia sekolah dapat bersekolah tepat waktu.

¹⁰ Jumlah tahun yang digunakan oleh penduduk dalam menjalani pendidikan formal.

Pendidikan Dasar menurut Kemendiknas Tahun 2017 seperti tercantum pada tabel berikut ini:

Tabel 1.5
Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar

No	SPM PENDIDIKAN DASAR OLEH KABUPATEN/ KOTA
1	Tersedia satuan pendidikan dalam jarak yang terjangkau dengan berjalan kaki yaitu maksimal 3 km untuk SD/MI dan 6 km 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	Di 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	Di 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	Di 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	Di 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	Di 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	Di setiap SMP/MTs tersedia guru kualifikasi akademik S-1 atau D-IV dan memiliki sertifikat pendidik masing-masing satu orang untuk mapel Matematika, IPA, B. Indonesia, B. Inggris, dan PKn
10	Di setiap Kabupaten/Kota semua kepala SD/MI berkualifikasi akademik S-1 atau D-IV dan telah memiliki sertifikat pendidik
11	Di setiap kab/kota semua kepala SMP/MTs berkualifikasi akademik S-1 atau D-IV dan telah memiliki sertifikat pendidik;
12	Di setiap kab/kota semua pengawas sekolah/ madrasah memiliki kualifikasi akademik S-1 atau D-IV dan telah memiliki sertifikat Pendidik
13	Pemerintah kab/kota memiliki rencana dan melaksanakan kegiatan untuk membantu satuan pendidikan dalam mengembangkan kurikulum dan proses pembelajaran yang efektif;
14	Kunjungan pengawas ke satuan pendidikan dilakukan satu kali setiap bulan dan setiap

	kunjungan dilakukan selama 3 jam untuk melakukan supervisi dan pembinaan;
	SPM PENDIDIKAN DASAR OLEH SATUAN PENDIDIKAN
15	Setiap SD/MI menyediakan buku teks yang sudah ditetapkan kelayakannya oleh Pemerintah mencakup mata pelajaran Bahasa Indonesia, Matematika, IPA, IPS dan PKn dengan perbandingan satu set untuk setiap peserta didik
16	Setiap SMP/MTs menyediakan buku teks yang sudah ditetapkan kelayakannya oleh Pemerintah mencakup semua mata pelajaran dengan perbandingan satu set untuk setiap peserta didik;
17	Setiap SD/MI menyediakan satu set peraga IPA dan bahan yang terdiri dari model kerangka manusia, model tubuh manusia, bola dunia (globe), contoh peralatan optik, kit IPA untuk eksperimen dasar, dan poster/carta IPA;
18	Setiap SD/MI memiliki 100 judul buku pengayaan dan 10 buku referensi, dan setiap SMP/MTs memiliki 200 judul buku pengayaan dan 20 buku referensi;
19	Setiap guru tetap bekerja 37,5 jam per minggu di satuan pendidikan, termasuk merencanakan & melaksanakan pembelajaran, menilai hasil pembelajaran, membimbing atau melatih peserta didik, dan melaksanakan tugas tambahan;
20	Satuan pendidikan menyelenggarakan proses pembelajaran selama 34 minggu per tahun dengan kegiatan pembelajaran sebagai berikut : a) Kelas I-II = 18 jam per minggu; b) Kelas III = 24 jam per minggu; c) Kelas IV-VI = 27 jam per minggu; atau d) Kelas VII-IX = 27 jam per minggu
21	Setiap satuan pendidikan menerapkan kurikulum sesuai ketentuan yang berlaku
22	Setiap guru yang menerapkan Rencana Pelaksanaan Pembelajaran (RPP) yang disusun berdasarkan silabus untuk setiap mata pelajaran yang diampunya
23	Setiap guru mengembangkan dan menerapkan program penilaian untuk membantu meningkatkan kemampuan belajar peserta didik
24	Kepala sekolah melakukan supervisi kelas dan memberikan umpan balik kepada guru dua kali dalam setiap semester
25	Setiap guru menyampaikan laporan hasil evaluasi mata pelajaran serta hasil penilaian setiap peserta didik kepada Kepala sekolah pada akhir semester dalam bentuk laporan hasil presentasi belajar peserta didik
26	Kepala sekolah atau Madrasah menyampaikan laporan hasil Ulangan Akhir Semester (UAS) dan Ulangan Kenaikan Kelas(UKK) serta Ujian Akhir(US/ UN) kepada orang tua peserta didik dan menyampaikan rekapitulasinya kepada Dinas Pendidikan kabupaten/ kota atau Kantor Kemenag Kab/ kota pada setiap akhir semester
27	Setiap satuan pendidikan menerapkan prinsip-prinsip Manajemen Berbasis Sekolah (MBS)

Sumber : Kemendiknas 2017

Berdasarkan tabel 1.5 mengenai Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar yang harus dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota dan oleh Satuan Pendidikan,

masih ditemukan gap yang terjadi antara kondisi penyelenggaraan pendidikan dasar di Kota Tasikmalaya yang tercermin dalam Renstra Dinas Pendidikan Kota Tasikmalaya dengan Standar Pelayanan Pendidikan Dasar yang diharuskan menurut Kemendiknas.

Fenomena permasalahan tersebut menjadi penting untuk dikaji lebih jauh, khususnya terkait beragam fakta yang telah mengakibatkan ketidakefektifan implementasi kebijakan pendidikan dasar di Kota Tasikmalaya. Walaupun sudah memiliki Peraturan Daerah Kota Tasikmalaya Nomor 4 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kota Tasikmalaya tidak berarti Kota Tasikmalaya penyelenggaraannya sudah sesuai dengan yang diamanahkan. Dengan demikian penelitian ini akan menganalisis dengan lebih mendalam mengenai proses implementasi kebijakan penyelenggaraan pendidikan dasar di Kota Tasikmalaya.

Dalam konteks ini, beragam ahli telah mengkonstruksi model-model implementasi kebijakan yang membahas faktor-faktor potensial yang dapat mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan. Van Meter Van Horn (1975) misalnya mengatakan ada 6 variabel, yaitu: Standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, karakteristik organisasi pelaksana, komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan, sikap para pelaksana, dan lingkungan sosial, ekonomi, dan politik. Selanjutnya Edward III (1980) berdasarkan studinya menyebutkan terdapat empat variabel, yaitu: Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi, dan Struktur Birokrasi.

Berbeda dengan para ahli tersebut, dalam penelitian ini peneliti tertarik untuk mengkaji ketidakefektifan implementasi kebijakan dari perspektif proses implementasi. Berdasarkan pendapatnya Jones (1996), Mazmanian (1983) bahwa tahapan proses yang benar itu sangat penting dan berkontribusi terhadap keberhasilan dan kegagalan implementasi sebuah kebijakan.

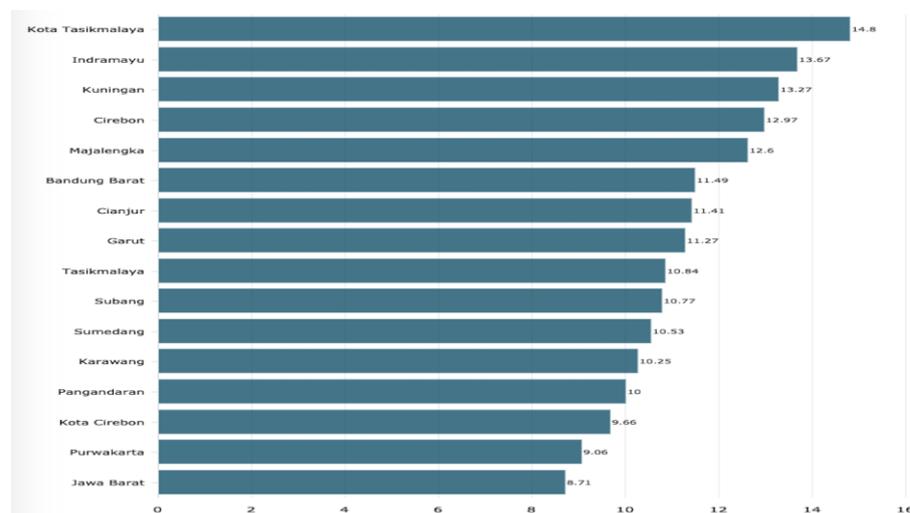
Secara khusus penelitian tentang implementasi kebijakan bidang pendidikan telah banyak dilakukan oleh para peneliti terdahulu dengan ragam masalah dan *focus* kajian yang berbeda. Penelitian terdahulu yang relevan untuk dijadikan perbandingan oleh peneliti dalam memahami implementasi kebijakan sebagai proses pendalaman bagi peneliti, sehingga nampak posisi penelitian yang dilakukan oleh penulis bila dibandingkan dengan peneliti terdahulu lainnya misalnya: Suranto,2007 yang meneliti mengenai kebijakan pembagian kewenangan pendidikan; Bakri,2010 yang meneliti mengenai kebijakan pendidikan sebagai produk kebijakan publik; Sukmana,2011 yang meneliti tentang kebijakan program wajib belajar 9 tahun; Acetylena,2013 yang meneliti mengenai kebijakan pendidikan karakter; Prastiyono, dkk. 2013 yang meneliti mengenai kebijakan pendidikan inklusif; Sulistyadi,2014 yang meneliti tentang kebijakan layanan pendidikan inklusif; Solichin, 2015 yang meneliti tentang kebijakan pendidikan dan peran birokrasi; Hamid,2015 yang meneliti tentang kebijakan pendidikan gratis; Pramudiana, 2017 yang meneliti tentang kebijakan pendidikan inklusif untuk ABK. Umumnya penelitian terdahulu lebih fokus pada

program pendidikannya itu sendiri seperti pendidikan inklusif¹¹, pendidikan karakter dan pendidikan gratis, sementara penelitian yang dilakukan oleh penulis lebih fokus pada proses dari implementasi kebijakan penyelenggaraan pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah melalui Dinas Pendidikan.

Dipilihnya Kota Tasikmalaya sebagai lokasi penelitian didasarkan pada dua alasan, *pertama*, Kota Tasikmalaya berdasarkan data makro tahun 2018 dari Badan Pusat Statistik Kota Tasikmalaya masih dinyatakan sebagai kota termiskin¹² di Jawa Barat, dimana kemiskinan tersebut ditengarai berimplikasi terhadap aksesibilitas masyarakat pada pendidikan dasar.

Grafik 1.1

15 Kabupaten/Kota di Jawa Barat dengan Kemiskinan Tertinggi



Sumber: BPS;2018

¹¹ Sistem pendidikan yang memberi kesempatan kepada semua peserta didik yang memiliki kelainan (Anak Berkebutuhan Khusus) dan memiliki potensi kecerdasan dan atau bakat istimewa untuk mengikuti pendidikan atau pembelajaran dalam satu lingkungan pendidikan secara bersama-sama dengan peserta didik pada umumnya.

¹² Dilansir: Kompas.com 2 Januari 2014; Tempo.Co 8 Januari 2014; Warta Priangan 12 April 2015; 4bintang 4 April 2016; Tasik Satu 30 Agustus 2016; Warta Tasik 22 Desember 2016; Radar Tasikmalaya 17 Mei 2017;BPS 2018.

Pendidikan ditengarai memberikan kontribusi untuk menurunkan angka kemiskinan yang selama ini terjadi, mengingat antara pembangunan pendidikan dan kemiskinan dapat memiliki korelasi sebagaimana menurut Bappenas (2009:1) yang menyatakan bahwa, "Pembangunan pendidikan sebagai salah satu cara untuk penanggulangan kemiskinan, peningkatan keadilan dan kesetaraan gender, pemahaman nilai-nilai budaya dan multikulturalisme, serta peningkatan keadilan sosial".

Kedua, belum tercapainya Standar Pelayanan Minimal pendidikan dasar khususnya di bidang sarana dan prasarana, yang seharusnya menjadi acuan dasar dalam memberikan pelayanan pendidikan kepada masyarakat.

Dengan kondisi tersebut menjadi semakin menarik untuk dikaji berkaitan dengan proses implementasi kebijakan penyelenggaraan pendidikan di Kota Tasikmalaya. Research statement dalam penelitian ini adalah "Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Pendidikan Dasar di Kota Tasikmalaya belum efektif."

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan tersebut, penelitian ini berupaya menjawab pertanyaan penelitian yang lebih operasional sebagai berikut, "Bagaimana Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Pendidikan Dasar di Kota Tasikmalaya?"

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis proses implementasi kebijakan penyelenggaraan pendidikan dasar di Kota Tasikmalaya, dan untuk merumuskan konsep baru tentang kebijakan publik khususnya dalam bidang pendidikan dasar di Kota Tasikmalaya.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

1.4.1 Manfaat Teoretis

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi dalam pengembangan konsep-konsep Administrasi Publik, khususnya tentang Kebijakan Penyelenggaraan Pendidikan Dasar.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Peneliti, sebagai media akademik yang dapat menambah wawasan dan meningkatkan sensitivitas akademik dalam menganalisis permasalahan pemerintahan, khususnya mengenai Kebijakan Penyelenggaraan Pendidikan Dasar di Kota Tasikmalaya.
2. Institusi yang diteliti, sebagai pengetahuan informatif yang dapat dijadikan sebagai bahan masukan dalam perbaikan Kebijakan Penyelenggaraan Pendidikan Dasar di Kota Tasikmalaya.

3. Masyarakat, sebagai pengetahuan informatif yang dapat digunakan dalam merespon berbagai kebijakan pemerintah Kota Tasikmalaya khususnya mengenai Kebijakan Penyelenggaraan Pendidikan Dasar di Kota Tasikmalaya.