

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Peradaban manusia sangat dipengaruhi oleh kualitas pendidikan. Sejarah mencatat, negara yang maju merupakan negara-negara yang menjadikan pendidikan sebagai arus utama perhatian dalam program penyelenggaraan negara. Hal ini tidak dapat dipungkiri mengingat pendidikan menjadi wahana mengembangkan kemampuan dan pengetahuan manusia. Dengan pengetahuan, manusia bisa mengetahui tentang baik dan buruk, benar dan salah, dan apa yang memberikan manfaat kepada manusia, sebagaimana ditegaskan dalam Al-Quran surat Al-Taubah ayat 122:

وَمَا كَانَ الْمُؤْمِنُونَ لِيَنْفِرُوا كَآفَّةً فَلَوْلَا نَفَرَ مِنْ كُلِّ فِرْقَةٍ مِّنْهُمْ طَائِفَةٌ لِّيَتَفَقَّهُوا فِي الدِّينِ وَلِيُنذِرُوا قَوْمَهُمْ إِذَا رَجَعُوا إِلَيْهِمْ لَعَلَّهُمْ يَحْذَرُونَ

Terjemahannya:

*Mengapa tidak pergi dari tiap-tiap golongan di antara mereka beberapa orang untuk memperdalam pengetahuan mereka tentang agama dan untuk memberi peringatan*

*kepada kaumnya apabila mereka telah kembali kepadanya, supaya mereka itu dapat menjaga dirinya.*<sup>1</sup>

Penyelenggaraan pendidikan sendiri dapat dilakukan berbagai pihak yang berkepentingan dalam pendidikan, baik pemerintah, keluarga dan/atau masyarakat sebagai pengelola pendidikan. Elemen tersebut saling terkait satu sama dalam menyukseskan program pendidikan yang dilaksanakan dalam suatu negara. Penggerak utama penyelenggaraan pendidikan yaitu pemerintah. Sejauh ini dunia pendidikan di Indonesia terus mengalami perubahan pada bidang manajerial maupun administrasinya, tujuannya untuk menyempurnakan sistem sehingga pendidikan Indonesia sesuai dengan tuntutan zaman. Aktualisasi reformasi administrasi dan manajemen dalam pendidikan dapat berupa pembuatan perubahan inovatif pada kebijakan dan program yang direncanakan, peningkatan efektivitas pengadministrasian, meningkatkan kualitas sumberdaya manusia yang berujung pada peningkatan kinerja, dan melakukan antisipasi

---

<sup>1</sup>Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Tafsirnya*, Edisi yang Disempurnakan, (Jakarta: Departemen Agama, 2009), p. 231.

terhadap tantangan- tantangan yang mungkin terjadi baik dari dalam ataupun dari luar institusi.

Pembenahan pengelolaan pendidikan yang paling populer Indonesia pasca era reformasi yaitu desentralisasi. Dimana penyelenggaraan pendidikan di tingkat meso dilaksanakan oleh pemerintah daerah melalui regulasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 sebagai pengganti Undang Undang Nomor 22 tahun 1999, dan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974. Undang-undang tersebut memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengelola pendidikan dalam menciptakan sumber daya manusia unggul. Tahapan operasional dari cita-caita ini dijalankan dengan pelayanan dan pelaksanaan yang efektif dan efisien.

Desentralisasi menjadi angin segar bagi pendidikan di daerah, karena dengan desentralisasi daerah berkesempatan untuk mengembangkan pendidikan sesuai dengan potensi dan kebutuhan masyarakatnya. Desentralisasi pendidikan membuka ruang sinergi pengelolaan pendidikan antara pusat dan daerah. Pemerintah pusat lebih memfokuskan perhatian pada penetapan tujuan standar mutu; menyalurkan sumberdaya pendidikan untuk kebutuhan khusus

sebagai penyeimbang kualitas pendidikan di tingkat nasional, dan melakukan pemantauan terhadap kinerja pendidikan tingkat lokal. Sedangkan manajemen yang bersifat operasional berkaitan dengan kebijakan pembangunan dan pengelolaan pendidikan diserahkan kepada pemerintah daerah bahkan sekolah.

Salah satu yang krusial dalam pelaksanaan pendidikan di daerah yaitu dukungan pembiayaan. Pembiayaan pendidikan menjadi faktor penting yang mempengaruhi kualitas pendidikan. Artinya terhadap korelasi positif antara pembiayaan pendidikan yang dikeluarkan dengan kualitas pendidikan di daerah. Dalam upaya memenuhi kebutuhan pendidikan, Undang-undang Dasar 1945 mengharuskan alokasi untuk pembiayaan pendidikan paling sedikit 20 persen dari total Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Namun, dalam prakteknya pembiayaan pendidikan dalam desentralisasi pengelolaan pendidikan oleh daerah masih menimbulkan permasalahan. Misalnya, pencapaian standar mutu pendidikan yang diputuskan dirasa sulit untuk dicapai oleh daerah tertinggal, akibat Pendapatan Asli Daerah

(PAD) yang rendah. Maka harapannya adalah subsidi silang, atau penundaan sistem pendidikan pada masa-masa selanjutnya. Bagi daerah yang PAD-nya memadai terkadang masih terdapat kebijakan yang memperhatikan asas pemerataan bantuan biaya pendidikan dari pemerintah daerah kepada sekolah swasta dan negeri, belum memadainya anggaran daerah untuk memenuhi seluruh kebutuhan pendidikan, dan masih adanya disparitas alokasi pembiayaan pendidikan untuk sekolah dan madrasah swasta di daerah.

Bantuan pembiayaan pendidikan yang dialokasikan pemerintah daerah harus dilakukan secara adil dan merata kepada sekolah maupun madrasah. Hal ini sesuai dengan prinsip penyelenggaraan pendidikan sebagaimana tercantum dalam pasal 4, ayat 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional bahwa prinsip penyelenggaraan pendidikan, yaitu pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa. Keadilan yang bisa

diwujudkan dalam hal ini menyamakan posisi sekolah swasta, negeri dan madrasah dalam penyelenggaraan pendidikan. Karena, sekolah maupun madrasah swasta dan negeri memiliki peran yang sama dalam mencerdaskan kehidupan bangsa.

Disamping memiliki peran yang sama, kebutuhan pembiayaan pendidikan sekolah atau madrasah swasta tidak kalah tinggi dibandingkan dengan sekolah negeri, sekolah swasta masih memiliki beban menggaji guru dan karyawan. Dalam meringankan beban sekolah swasta pemerintah pusat rutin memberikan bantuan dana bantuan operasional sekolah (BOS) bersumber dari APBN yang langsung kepada sekolah melalui rekening sekolah bersangkutan. Hal ini dana BOS berguna untuk memenuhi kebutuhan operasional sekolah dalam mencukupi program-program dan kegiatan-kegiatan yang telah ditetapkan oleh sekolah sesuai dengan standar nasional pendidikan. Kemudian, pada tingkat Pemerintah Provinsi Banten dialokasikan BOS daerah dari APBD kepada SMA/SMK negeri dan swasta.

Anggaran pembiayaan pendidikan yang dialokasikan oleh pemerintah daerah tidak hanya bergantung dari ketersediaan

anggaran, namun tergantung keinginan pelaksana politik anggaran di daerah. Jika pengambil kebijakan anggaran memiliki perhatian tinggi terhadap pendidikan maka anggaran pendidikan akan besar, begitupun sebaliknya. Pemerintah Provinsi Banten termasuk daerah yang mengalokasikan anggaran pendidikan cukup tinggi, sejak tahun 2020 misalnya, anggaran yang dialokasikan melebihi 20 persen dari APBD. Bahkan, pada tahun 2021 anggaran pendidikan mencapai Rp 4.9 triliun dari total APBD Rp 15 triliun. Anggaran pendidikan ini untuk memenuhi kebutuhan BOS daerah kepada SMA/SMK dan SKh negeri dan swasta, pembangunan unit sekolah baru, dan lain sebagainya. Adapun jumlah SMA dan SMK swasta sebanyak 1.070 dan SMA/SMK negeri 252. Pendidikan formal di Provinsi Banten juga ditunjang oleh madrasah dan sekolah khusus (Skh).

BOS daerah kepada SMA/SMK dan SKh negeri mampu memenuhi program pendidikan gratis yang dilaksanakan Pemerintah Provinsi Banten. Meskipun, pada sisi yang lain anggaran pendidikan yang besar dianggap belum mampu memenuhi aspek pemerataan dan keadilan bagi SMA dan SMK

dan MA swasta. Para penyelenggara pendidikan tersebut masih membutuhkan bantuan pemerintah provinsi, karena anggaran yang dimiliki belum mampu menutup kebutuhan operasional yang tinggi.

Alokasi anggaran pendidikan membutuhkan evaluasi kinerja pelaksana untuk memastikan berjalan efektif dan sesuai dengan target yang ditentukan. Selain itu, fungsi pengawasan menjadi titik krusial penciptaan pemerintahan yang baik (*good governance*). Penganggaran dalam bidang pendidikan yang belum berjalan efektif dan memenuhi asas keadilan bisa terjadi akibat lemahnya pengawasan dan evaluasi kinerja. Di era desentralisasi sekarang ini peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dibutuhkan untuk menyeimbangkan kepentingan publik dalam aspek penganggaran pendidikan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, DPRD menjadi unsur pemerintah daerah yang melaksanakan pemerintah bersama gubernur untuk provinsi dan bupati/wali kota



untuk kabupaten dan kota.<sup>2</sup> Implikasi positif dari berlakunya Undang-Undang tentang Otonomi Daerah yang berkaitan dengan kedudukan, fungsi dan hak-hak DPRD, diharapkan DPRD yang selanjutnya disebut dewan akan lebih aktif didalam menangkap aspirasi yang berkembang di masyarakat, yang kemudian mengadopsinya dalam berbagai bentuk kebijakan publik di daerah.

Penguatan peran DPRD dalam pelaksanaan pemerintah daerah melalui pemberian kewenangan yang melekat yang meliputi pembentukan perda, mengusulkan dan mengesahkan APBD, mengawasi pelaksanaan perda, undang-undang menyangkut pemerintah daerah, dan APBD. Dengan demikian, DPRD semestinya mampu melaksanakan kegiatan pemantauan atau pengawasan untuk memastikan semua kebijakan dan program berjalan dengan baik. Kualitas pengawasan DPRD sangat bergantung pada pemahaman dan kinerja anggota DPRD. Terlebih lagi telah terjadi perubahan sistem penganggaran berbasis kinerja yang mengutamakan partisipasi masyarakat. Mengingat

---

<sup>2</sup>Pasal 1 Ayat 2 Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 tentang *Pemerintah Daerah*.

pentingnya DPRD dalam pemerintah daerah maka perlu diteliti bagaimana “Peranan DPRD dalam Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Pendidikan Umum dan Islam di Provinsi Banten Tahun 2019-2021”.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang, maka dapat diidentifikasi masalah-masalah sebagai berikut:

1. Daerah yang masih tertinggal kesulitan mengejar target pendidikan nasional akibat PAD yang masih rendah.
2. Ketimpangan kebijakan anggaran pendidikan SMA/SMK negeri dan swasta.
3. Kebijakan anggaran pendidikan yang belum mengakomodasi seluruh kebutuhan pelaksanaan pendidikan.
4. Otonomi daerah belum berdampak maksimal terhadap penyelenggaraan pendidikan di daerah.
5. Kebutuhan pembiayaan operasional MA swasta yang belum terpenuhi oleh BOS Kemenag.
6. Masih terjadi dikotomi antara pendidikan umum dan Islam.

7. Masih terjadi kerusakan fasilitas pendidikan di SMA/SMK swasta dan MA.
8. Perencanaan pembiayaan kebijakan pembiayaan pendidikan diindikasikan kurang berjalan dengan baik.

### **C. Batasan Masalah**

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, peneliti membatasi masalah penelitian ini hanya pada kebijakan pembiayaan pendidikan Pemerintah Provinsi Banten kepada SMA/SMK dan MA swasta di Provinsi Banten, melalui keterlibatan DPRD sebagai lembaga legislatif di daerah. Adapun keterlibatan DPRD dalam kebijakan Pemerintah Provinsi Banten dibatasi hanya untuk Tahun 2019-2021. Rentang tahun tersebut sudah dianggap representatif karena masa kerja yang telah dijalankan oleh Anggota DPRD Provinsi Banten periode 2019-2024.

### **D. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana peran DPRD dalam perencanaan kebijakan pembiayaan pendidikan jenjang SMA/SMK dan MA swasta di Provinsi Banten?
2. Bagaimana peran DPRD dalam pelaksanaan kebijakan pembiayaan pendidikan SMA/SMK dan MA swasta di Provinsi Banten?
3. Bagaimana peranan yang telah dilakukan DPRD dalam mengevaluasi kebijakan pembiayaan pendidikan jenjang SMA/SMK dan MA swasta di Provinsi Banten Tahun 2019-2021?

## **E. Tujuan dan Kegunaan**

### **a. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan, maka tujuan dan kegunaan penelitian ini yaitu:

1. Mendeskripsikan peran DPRD dalam perencanaan kebijakan pembiayaan pendidikan jenjang SMA/SMK dan MA swasta di Provinsi Banten.

2. Mendeskripsikan peran DPRD dalam pelaksanaan kebijakan pembiayaan pendidikan jenjang SMA/SMK dan MA swasta di Provinsi Banten.
3. Mendeskripsikan peranan DPRD dalam mengevaluasi pelaksanaan kebijakan pembiayaan pendidikan jenjang SMA/SMK dan MA swasta di Provinsi Banten Tahun 2019-2021.

b. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan tujuan, maka penelitian ini diharapkan memiliki kegunaan sebagai berikut:

1. Memberikan gambaran secara akademik tentang perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan pendidikan jenjang SMA/SMK dan MA di Provinsi Banten.
2. Menjadi bahan pertimbangan dalam pelaksanaan kebijakan pembiayaan pendidikan di lingkungan Pemerintah Provinsi Banten.

**F. Tinjauan Pustaka**

Peneliti telah melakukan penelurusan dan telaah terhadap karya ilmiah terkait persoalan penelitian yang peneliti angkat dalam judul “Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Pendidikan Menengah di Provinsi Banten Tahun 2019 Sampai 2021”. Adapun karya ilmiah yang ditelusuri peneliti, yaitu:

1. Tesis Nanik Kusmiati tentang *Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DPRD Dalam Implementasi Kebijakan Pendidikan Dasar di Kabupaten Pati*.

Tujuan penelitian bertujuan (a) Menjelaskan peran DPRD dalam pendidikan dasar mulai dari tata kelola sampai pengorganisasiannya. (b) Menjelaskan karakteristik peran DPRD dalam kebijakan pembiayaan pendidikan khususnya di tingkat dasar.

Nanik menyimpulkan bahwa tugas dan fungsi DPRD dalam kebijakan pendidikan dasar melalui tugas dan fungsi DPRD, meliputi legislasi, penganggaran, dan pengawasan. Penelitian Nanik memiliki persamaan dengan penelitian yang peneliti lakukan. Nanik menjadikan DPRD sebagai tempat penelitian.

Namun, peneliti menilai penelitian Nanik masih memiliki celah untuk dikritisi, yaitu Nanik hanya menggambarkan peran DPRD secara prosedural normatif. Karena itu, selain menggambarkan prosedural normatif peneliti akan lebih mendalam membahas bagaimana langkah yang sudah dilakukan DPRD dalam kurun waktu 2019-2021.

2. Tesis Sasadara Wahyu Lukitasari tentang *Evaluasi Implementasi Kebijakan Pendidikan Inklusi di Kota Salatiga*.

Tujuan penelitian ini yaitu (a) Menjelaskan implementasi kebijakan pendidikan inklusi yang dilihat dari sumber daya, komunikasi, disposisi, dan struktur birokrasi. (b) Bagaimana perubahan dari penerapan kebijakan pendidikan inklusi.

Penelitian berjenis evaluatif menggunakan model evaluasi kebijakan sistematis. Penelitian dilakukan untuk mengukur program secara obyektif untuk menilai sejauh mana tujuan dan dampaknya terhadap masyarakat. Kesimpulannya Sasadra mendeskripsikan tentang efektivitas pelaksanaan program pendidikan inklusi di Kota Salatiga.

Penelitian Sasadara memiliki kesamaan dengan peneliti, yaitu sama-sama mengukut variabel evaluasi kebijakan pendidikan. Perbedaannya, Sasadara hanya menilai program tanpa melibatkan peran lembaga DPRD sebagai bagian penyelenggara pemerintahan. Sedangkan peneliti menjadi DPRD sebagai objek penelitian yang akan diukur bagaimana langkah yang sudah dilakukan terhadap berbagai masalah pendidikan di Provinsi Banten. Objek penelitian Sasadara pelaksanaan kebijakan sekolah inklusif. Sedangkan peneliti pendidikan menengah atas.

3. Jurnal ilmiah Elyasa tentang *Evaluasi Implementasi Kebijakan Program Wajib Belajar 12 Tahun di Kota Depok Jawa Barat*.

Tujuan penelitian ini yaitu melakukan analisis, evaluasi dan identifikasi perencanaan program wajib belajar, pelaksanaan program wajib belajar, serta capaian pelaksanaannya. Penelitian tersebut memiliki perbedaan yang signifikan dengan penelitian yang akan dilakukan peneliti. Elyasa memfokuskan penelitian pada evaluasi kebijakan wajib belajar 12 tahun. Sedangkan peneliti akan mendeskripsikan tentang evaluasi kebijakan pendidikan



jenjang menengah atas secara keseluruhan berdasarkan masalah yang muncul kepermukaan di Provinsi Banten.

4. Tesis Supriyatno tentang *Analisis Implementasi Kebijakan Sekolah Gratis*.

Penelitian ini menganalisis bagaimana implementasi kebijakan sekolah gratis, manfaat sekolah gratis, dan faktor yang menjadi pendorong dan penghambat implementasi kebijakan sekolah gratis. Penelitian berjenis studi kasus dengan desain penelitian kualitatif. Pengumpulan data dilakukan dengan melakukan penyebaran angket kepada orang tua siswa.

Persamaan Tesis Supriyatno dengan penelitian ini terletak pada fokus pembahasan yaitu implementasi kebijakan, dari sisi dampak dan pendukung serta penghambat evaluasi kebijakan. Supriyatno melihat aspek lain dalam mendukung pelaksanaan kebijakan seperti pembiayaan pendidikan sebagai sumber utama terselenggaranya pendidikan gratis untuk masyarakat. Supriyatno meneliti bagaimana evaluasi yang dilakukan sehingga menghasilkan gambaran tentang pendukung dan penghambat dalam implementasi kebijakan. Perbedaannya, Supriyatno tidak

menggambarkan bagaimana evaluasi kebijakan dari sudut panjang DPRD. Padahal, DPRD adalah aspek penting dalam evaluasi, dimana DPRD berwenang melakukan penganggaran, pengawasan, dan pembentukan perda dalam pelaksanaan kebijakan pendidikan.

5. Jurnal Muhammad Idrus tentang *Evaluasi Kebijakan Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Pendidikan Agama Islam*.

Jurnal tersebut meneliti tentang evaluasi kebijakan pendidikan agama Islam yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Muhammad Idrus melihat sudut pandang peran pemerintah daerah yang tidak bisa dilepaskan dari pendidikan agama Islam, meskipun menurut Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan, penyelenggaran pendidikan agama Islam berada di bawah naungan Kementerian Agama (Kemenag). Hal ini karena, pendidikan Islam setara dengan mata pelajaran lain yang harus masuk dalam kurikulum berbasis kompetensi dan kurikulum tingkat satuan pendidikan yang kebijakannya dikeluarkan oleh Kemendikbud.

Penelitian Muhammad Idrus memiliki persamaan dan perbedaan dengan penelitian ini. Persamaananya terletak pada evaluasi kebijakan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah, baik kebijakan oleh pemerintah daerah bersangkutan maupun kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat untuk dilaksanakan di tingkat daerah. Perbedaannya, penelitian Muhammad Idrus hanya fokus pada pelaksanaan kebijakan pendidikan Islam. Sedangkan peneliti mengkaji evaluasi kebijakan secara keseluruhan yang menyangkut permasalahan pendidikan kewenangan Pemerintah Provinsi Banten.

6. Jurnal Masditou berjudul *Manajemen Pembiayaan Pendidikan yang Bermutu*.

Jurnal ini membahas tentang peran sentral pembiayaan pendidikan dalam mendukung mutu pendidikan dengan penggunaan yang efektif dan efisien. Manejemen pembiayaan memiliki tiga aspek penting, yaitu perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi. Tiga bentuk pembiayaan dalam pendidikan meliputi APBN, APBD dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (APBS).

Setelah ditelaah dan dikaji, penelitian saudara Masditou memiliki persamaan dengan beberapa bagian penelitian yang dilakukan oleh peneliti. Persamaan dimaksud pada bagian pembiayaan pendidikan yang dibahas dan bagaimana seharusnya pembiayaan dilaksanakan secara efektif dan efisien. Perbedaannya, penelitian yang dilakukan peneliti lebih fokus kepada pembiayaan pendidikan yang dilakukan oleh pemerintah daerah kepada SMA dan SMK swasta dengan berdasarkan hasil evaluasi yang dilakukan oleh DPRD Provinsi Banten sebagai lembaga legislatif daerah.

## **G. Kerangka Teori**

### **1. Manajemen Pendidikan**

Menurut George R. Terry, manajemen adalah suatu proses atau kerangka kerja yang melibatkan bimbingan atau pengarahan suatu kelompok orang-orang ke arah tujuan-tujuan organisasional atau maksud-maksud yang nyata. Manajemen adalah suatu

kegiatan, pelaksanaannya adalah *managing* (pengelolaan), sedangkan pelaksanaannya disebut manajer atau pengelola.

George R. Terry membagi empat fungsi dasar manajemen yang disebut POAC, yaitu *planning* (perencanaan), *organizing* (pengorganisasian), *actuating* (pelaksanaan) dan *controlling* (pengawasan).

## **2. Konsep Kebijakan Pendidikan**

Kebijakan publik adalah kebijakan organisasi pemerintah dan pejabat pemerintah di luar pemerintah. Kebijakan juga hasil dari rangkaian perencanaan sampai perumusan oleh kelompok atau badan/lembaga pemerintah yang menghasilkan peraturan, kegiatan, dan jawaban atas masalah.<sup>3</sup>

Dalam konteks pendidikan, kebijakan publik dapat diartikan sebagai keputusan antara pemerintah dan aktor di luar pemerintahan dengan mempertimbangkan faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaannya di bidang pendidikan. Kebijakan publik di bidang pendidikan meliputi kurikulum, penganggaran,

---

<sup>3</sup>Sudiyono dan Mada Sutapa, *Kebijakan Pendidikan Teaching Resource*, (Yogyakarta: UNY, 2011), p. 4.

penerimaan tenaga pendidikan dan kependidikan, pengembangan profesional di bidang kepegawaian, pengadaan bangunan dan tanah untuk sekolah, serta pengelolaan sumber daya.<sup>4</sup>

#### A. Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah

Dalam era otonomi daerah terdapat pendelegasian wewenang pengelolaan pendidikan dari pusat ke pemerintah daerah. Di Indonesia kebijakan ini dikenal dengan desentralisasi pendidikan yang prosesnya diperkuat dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Pola mendasar dalam penerapan desentralisasi pendidikan yaitu pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengelola pendidikan secara mandiri.

Desentralisasi bukanlah tujuan pendidikan itu sendiri, tetapi hanya sarana dalam penyelenggaraan pendidikan. Menurut Fasli Djalal, desentralisasi pendidikan sejalan dengan 5 aspek pendidikan yang diproyeksikan oleh Bank Dunia untuk mengatasi kelemahan kelembagaan dalam dunia pendidikan, yaitu:

---

<sup>4</sup>Muhammad Munadi dan Barnawi, *Kebijakan Publik di Bidang Pendidikan*, (Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2011), p. 19.

1. Pemberdayaan daerah, yaitu memberikan tanggung jawab kepada Kepala Daerah Tingkat II untuk menyukseskan program wajib belajar;
2. Mendefinisikan kembali tanggung jawab untuk jangka panjang;
3. Pengembangan kemampuan kelembagaan;
4. Memberikan otonomi yang lebih besar dengan manajemen sekolah yang bertanggung jawab;
5. Sistem pendanaan yang menjamin pemerataan dan efisiensi.<sup>5</sup>

Menurut Dede Rosyada isu desentralisasi dalam pengelolaan sektor pendidikan atau disebut juga otonomi pendidikan muncul seiring dengan gagasan reformasi yang dilakukan secara radikal, kholistik, dan komprehensif. Beban penyelenggaraan pendidikan yang begitu besar di Indonesia, mengingat jumlah penduduk usia sekolah yang masih sangat tinggi, tidak mungkin lagi ditanggung oleh pemerintah pusat secara keseluruhan.<sup>6</sup> Maka di sinilah letak pentingnya reformasi di bidang pendidikan, terutama reorientasi manajemen pendidikan dari sentralisasi ke desentralisasi agar lembaga pendidikan dapat bertanggung jawab kepada pemangku kepentingan pendidikan

---

<sup>5</sup>Dedi Supriadi dan Fasli Jalal, *Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Adi Cita Karya Nusa, 2001), p. 159.

<sup>6</sup>Dede Rosyada, *Madrasah dan Profesionalisme Guru dalam Arus Dinamika Pendidikan Islam di Era Otonomi Daerah*, (Depok: Kencana, 2017), p. 4.

nasional. Jadi, diperlukan peningkatan peran dalam pengelolaan pendidikan khususnya dalam hal pembiayaan pendidikan, serta otonomi pengelolaan anggaran (pembiayaan) pada satuan pendidikan. Pada akhirnya satu pendidikan diharapkan dapat meningkatkan kinerja pendidikan, karena diberikan ruang pemberdayaan yang memadai untuk mencapai tujuan pendidikan nasional lebih baik.

#### B. Kebijakan Pembiayaan Pendidikan

*United States Agency for International Development* (USAID) mendefinisikan pembiayaan pendidikan sebagai sumber daya moneter dan dalam bentuk barang yang disediakan untuk pendidikan dari berbagai aktor publik dan swasta yang mencakup seluruh siklus hidup siswa, dari prasekolah hingga pendidikan tinggi, dan menjawab pertanyaan tentang bagaimana sumber daya dialokasikan, digunakan, dan diperhitungkan untuk mencapai pendidikan yang berkelanjutan dan berkualitas.<sup>7</sup> Pendapat ini sejalan dengan Yahya yang dikutip oleh Renny Oktafia, bahwa

---

<sup>7</sup>USAID, *Education Finance; How-To Note*, (Office of Education USAID, 2019), p. 4.



pembiayaan pendidikan menyangkut tentang bagaimana keuangan atau sumber keuangan diperoleh, bagaimana pengelolaan keuangan dalam pemanfaatannya.<sup>8</sup> Pembiayaan pendidikan menjadi aspek penting dalam penyelenggaraan pendidikan, karena semua jenjang pendidikan mulai dari prasekolah, dasar, menengah sampai guru merupakan sebuah organisasi yang memerlukan dana (*money*) untuk menggerakkan sumber daya yang ada.<sup>9</sup>

Pembiayaan pendidikan sebagian besar didorong oleh sistem dan konteks suatu negara, dan dapat mencakup baik publik dan sistem dan keuangan swasta. Sebagian besar pembiayaan pendidikan berasal dari pemerintah dalam negeri dan rumah tangga, tetapi proporsi kontribusi ini dapat sangat bervariasi dari satu negara ke negara lain. Di Indonesia, kebijakan pembiayaan diregulasi oleh Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 48

---

<sup>8</sup>Renny Oktafia, Hidayatullah, dan Eni Fariyatul Fahyuni, *Konsep Pembiayaan Pendidikan Islam*, (Sidoarjo: UMSIDA Press, 2020), p.1.

<sup>9</sup>Arwildayanto, Nina Lamatenggo, dan Warni Tune Sumar, *Manajemen Keuangan dan Pembiayaan Pendidikan*, (Jawa Barat: Widya Padjadjaran, 2017), p.1.

Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan, Permendiknas Nomor 69 Tahun 2009 tentang Standar Pembiayaan Pendidikan, dan perundangan lain yang berhubungan.

### **3. Evaluasi Kebijakan Pendidikan**

Evaluasi merupakan penilaian terhadap persoalan yang umumnya mengukur sejauh mana baik dan buruknya persoalan dimaksud. Dalam kaitan program, evaluasi dilakukan untuk mengukur sejauh mana capaian efek program yang disandingkan dengan tujuan. Menurut Ripley, evaluasi implementasi kebijakan ditujukan untuk beberapa hal:

- a. Untuk melaksanakan evaluasi terhadap proses.
- b. Dilaksanakan dengan menambah pandangan selain pada efektivitas.
- c. Dilakukan untuk melakukan evaluasi terhadap dampak pelaksanaan program dalam jangka pendek.<sup>10</sup>

Pada pandangan lain, evaluasi kebijakan tidak hanya bermaksud mengukur pelaksanaan kebijakan, tetapi juga menilai

---

<sup>10</sup>Bambang Riyanto, *Dasar-dasar Pembelanjaan Perusahaan*, (Yogyakarta: BPFU UGM, 1997), p. 35.

proses perumusan kebijakan, proses implementasi kebijakan dan evaluasi lingkungan kebijakan. Dengan demikian dapat disimpulkan, dalam konteks kebijakan pendidikan evaluasi dimaksudkan untuk mengukur bagaimana perumusan kebijakan, proses pelaksanaan, dan dampak yang dirasakan. Rangkaian ini dilakukan untuk menentukan bagaimana kelanjutan dari kebijakan yang harus dilakukan kedepan.

Menurut Rosenbloom, politisi dan administrator publik membutuhkan analisis kebijakan dan evaluasi implementasi untuk mendapatkan gambaran desain kebijakan yang efektif. Evaluasi terhadap implementasi kebijakan sangat tergantung pada analisis kebijakan, meskipun keduanya menjadi kegiatan yang berbeda. Idealnya, evaluasi berpengaruh terhadap implementasi kebijakan dalam jangka yang pendek.<sup>11</sup>

Mengacu pada pemikiran Rosenbloom dapat disimpulkan bahwa evaluasi berperan penting dalam implementasi kebijakan.

---

<sup>11</sup>Rosenbloom H, *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in The Public Sector*, (New York: Mc-Graw-Hill, 2002), p. 390.

Evaluasi dilakukan untuk pengembangan kebijakan atau bisa juga memutuskan kelangsungan atas kebijakan yang diambil.

#### A. Model Evaluasi Kebijakan

Model merupakan pola dan rencana yang akan dibuat atau dihasilkan. Dalam kaitan evaluasi kebijakan, berarti pola yang dilaksanakan dalam evaluasi kebijakan baik dilakukan oleh pemerintah, lembaga legislatif, atau lembaga lain yang berkepentingan. Diantara banyak pilhan, model CIPP (*context, input, process, and product*) merupakan salah satu yang paling banyak digunakan. Model ini dikembangkan Stufflebeam di Ohio State University. Evaluasi *context* (konteks) yaitu menilai kebutuhan, masalah, dan peluang sebagai dasar untuk menentukan tujuan dan prioritas dan menilai signifikansi hasil. Evaluasi *input* (masukan) yaitu menilai pendekatan alternatif untuk memenuhi kebutuhan sebagai sarana perencanaan program dan alokasi sumber daya. Evaluasi *process* (proses) yaitu menilai pelaksanaan rencana untuk memandu kegiatan dan kemudian membantu menjelaskan hasil. Evaluasi *product* (produk) yaitu mengidentifikasi hasil yang diinginkan dan tidak diinginkan baik

untuk membantu menjaga proses tetap pada jalurnya dan menentukan efektivitas.<sup>12</sup>

Aspek paling penting yang dinilai saat melakukan evaluasi adalah kebutuhan penerima manfaat; kualitas dan kelayakan rencana; daya tanggap rencana terhadap kebutuhan yang dinilai; kesesuaian antara kegiatan dan rencana; dan kualitas, signifikansi, keamanan, dan efektivitas biaya dari hasil. Model CIPP menyediakan kerangka kerja umum untuk menghasilkan kriteria yang relevan secara lokal, dengan tetap memperhatikan nilai-nilai dasar masyarakat dan kelembagaan.<sup>13</sup>

Penggunaan keempat jenis evaluasi yang saling terkait ini, membuat perumus kebijakan dan penyedia layanan dapat menjadikan evaluasi membantu memulai, mengembangkan, dan mengaplikasikan program atau layanan lain yang baik. Evaluasi yang mengikuti Model CIPP juga membantu kelompok eksternal organisasi untuk memahami dan menilai manfaat dan nilai

---

<sup>12</sup>Daniel L. Stufflebeam, George F. Madaus, dan T. Kellaghan, *Evaluation Models Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation*, (New York: Springer, Dordrecht, 2000), p. 280.

<sup>13</sup>Daniel L. Stufflebeam, George F. Madaus, dan T. Kellaghan, *Evaluation Models Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation*, p. 309.

program, proyek, atau layanan lainnya. Model CIPP dapat beradaptasi dan dapat diterapkan secara luas. Model ini telah diterapkan untuk mengevaluasi materi, personel, siswa, program, dan proyek dalam berbagai disiplin ilmu. Model CIPP sejalan dengan pandangan sistem pendidikan. Model ini tidak hanya berkonsentrasi membimbing pembelajaran individu, tetapi juga pada penyediaan layanan evaluasi berkelanjutan untuk pengambil institusi, pengambil keputusan dan pemangku kepentingan lainnya.

#### B. Peran DPRD dalam Evaluasi Kebijakan Pendidikan

Evaluasi pendidikan pada tingkatan daerah tidak dapat dilepaskan dari DPRD selaku unsur pelaksanaan pemerintahan daerah. Evaluasi kebijakan pendidikan berhubungan dengan fungsi DPRD, meliputi pengawasan, penganggaran dan pembentukan perda. Pengawasan yang dilakukan DPRD merupakan rangkaian kegiatan pemantauan untuk memastikan semua kebijakan dan program berjalan sesuai aturan.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup>Aminudin, "Fungsi Pengawasan DPRD dalam Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik," *e-Jurnal Katalog*, Vol. 3, No. 12 (2015), p. 139.

Peran DPRD pada pemerintah daerah semakin diperkuat dengan wewenangnya untuk meminta laporan pertanggungjawaban kepala daerah, menyetujui rencana kerja pemerintah daerah, dan kewajiban lain yang diatur undang-undang. Adapun hak dan kewajibannya terdiri atas pengajuan rancangan perda, menyampaikan pertanyaan, menyampaikan pendapat atau usul, membela diri, imunitas, keuangan, administratif, prokoler, serta memilih dan dipilih.<sup>15</sup> DPRD juga berhak mengajukan usul, pendapat kepada gubernur ataupun bupati wali kota, baik secara langsung maupun melalui perangkat daerah yang ada tingkat daerah.

#### **4. Pendidikan Menengah Atas (SMA/SMK dan MA)**

Sekolah menengah atas jenjang pendidikan formal yang bisa ditempuh setelah menyelesaikan jenjang pendidikan menengah pertama. Jenjang pendidikan menengah atas meliputi Sekolah Menengah Atas (SMA), Sekolah Menengah Kejuruan

---

<sup>15</sup>Undang-undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang *Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*

(SMK), Madrasah Aliyah, sekolah khusus (SKh), Madrasah Aliyah (MA). Kewenangan pengelolaan SMA, SMK, dan SKh diberikan kepada pemerintah daerah provinsi. Sedangkan kewenangan administratif MA diselenggarakan Kemenag.

Di jenjang pendidikan menengah atas pemerintah menetapkan standar nasional pendidikan sebagai acuan dasar dalam pelaksanaan dan pengawasan pendidikan untuk menciptakan mutu pendidikan yang merata. Standar nasional pendidikan diatur dalam Undang-undang No 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, meliputi standar isi, proses, kompetensi lulusan, tenaga kependidikan, sarana dan prasarana, pengelolaan, pembiayaan, dan penilaian pendidikan yang harus ditingkatkan secara berencana dan berkala.<sup>16</sup> Standar nasional pendidikan setiap jenjang pendidikan dibuat berbeda untuk memastikan penyelenggaraan pendidikan sesuai dengan kebutuhan masing-masing jenjang.

## **H. Metode Penelitian**

---

<sup>16</sup>Pasal 35 Undang-undang RI Nomor 20 Tahun 2003 tentang *Sistem Pendidikan Nasional*.



## 1. Metode Penelitian Kualitatif

Secara umum metode penelitian diartikan sebagai cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu.<sup>17</sup> Dalam pengertian lain, metode penelitian didefinisikan sebagai suatu kegiatan ilmiah untuk mencapai tujuan tertentu, baik praktis maupun teoritis.<sup>18</sup>

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan metode kualitatif. Menurut Bogdan dan Taylor, metode kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berbentuk kata-kata tertulis atau lisan dari objek yang diamati.<sup>19</sup> Metode kualitatif memiliki beberapa sifat khasnya, yaitu penekanan pada lingkungan alamiah, fleksibel, induktif, pengalaman langsung, lebih mendalam, proses, menangkap arti, keseluruhan, partisipasi aktif dari partisipan, dan penafsiran.<sup>20</sup>

## 2. Langkah-langkah Penelitian

---

<sup>17</sup>Sugiyono, *Metode Penelitian Pendidikan (Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D)*, (Bandung: CV Alfabeta, 2011), p. 3.

<sup>18</sup>J.R Raco, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Jakarta: Grasindo, 2010), p. 5.

<sup>19</sup>Lexi J Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosdaakarya, 2007), p. 4.

<sup>20</sup>Raco, *Metode Penelitian Kualitatif*, p. 56.

Dalam penelitian, peneliti menyusun langkah-langkah penelitian agar pelaksanaannya berjalan sistematis dan terarah. Adapun langkah-langkah penelitian yang dilakukan mengacu kepada pendapat Umar Sidiq, yaitu:

- a. Menentukan masalah
- b. Menghimpun bahan yang relevan
- c. Menetapkan strategi dan pengembangan instrumen
- d. Menghimpun data
- e. Menginterpretasikan data
- f. Menyajikan hasil penelitian<sup>21</sup>

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan teknik atau metode yang digunakan untuk mengumpulkan data bahan penelitian. Teknik pengumpulan data memerlukan langkah-langkah strategis dan sistematis agar memperoleh data yang valid dan faktual.

---

<sup>21</sup>Umar Sidiq dan Moh. Miftachul Choir, *Metode Penelitian Kualitatif di Bidang Pendidikan*, (Ponorogo: CV Nata Karya, 2019), p. 6.

Dilihat dari sumber, data yang dikumpulkan berupa sumber data primer dan sekunder. Sumber primer biasa langsung memberikan informasi kepada peneliti. Sedangkan sumber data sekunder biasanya tidak langsung memberikan data peneliti.<sup>22</sup>

Teknik pengumpulan yang akan dilakukan oleh peneliti yaitu dokumentasi dan wawancara. Untuk lebih jelas peneliti menjabarkannya satu per satu di bawah ini:

a. Wawancara

Esterberg dalam Sugiyono menyatakan, wawancara memiliki tiga macam, yaitu wawancara terstruktur, semiterstruktur, dan tidak terstruktur. Wawancara terstruktur digunakan apabila peneliti telah mengetahui secara pasti informasi yang akan diperoleh. Saat wawancara pengumpul data membawa instrumen sebagai pedoman wawancara, dan alat penunjang lain berupa alat perekam, gambar, brosur, dan material lain untuk mendukung proses wawancara.

---

<sup>22</sup>Sugiyono, *Metode Penelitian Pendidikan (Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D)*. p. 308.

Selanjutnya, wawancara semiterstruktur merupakan wawancara yang lebih mendalam dan bebas. Tujuannya untuk mengungkap persoalan secara terbuka, dimana narasumber diminta pandangan tentang suatu persoalan. Sedangkan wawancara tak terstruktur merupakan wawancara bebas. Wawancara tak terstruktur digunakan untuk penelitian pendahuluan atau penelitian untuk memperdalam masalah.

#### b. Dokumen

Dokumen merupakan catatan peristiwa yang telah berlalu. Dokumen bisa berbentuk gambar, tulisan, karya monumental dari seseorang.<sup>23</sup> Dalam penelitian ini dokumen yang diambil peneliti berupa notulensi rapat, dokumen usulan, dan peraturan-peraturan yang berhubungan dengan persoalan penelitian. Pendalaman terhadap data dokumen dilakukan melalui wawancara terstruktur.

Kedua teknik itu dianggap sesuai dengan penelitian yang dilakukan. Kedua teknik saling berhubungan satu sama lain. Pengumpulan data melalui dokumen akan dikonfirmasi atau

---

<sup>23</sup>Sugiyono, *Metode Penelitian Pendidikan (Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D)*, p. 319-320.

diperdalam peneliti melalui wawancara kepada pihak-pihak yang berhubungan.

#### 4. Teknik Analisis Data

Analisis data adalah tahapan yang dilakukan peneliti setelah mendapatkan data penelitian. Analisis dilakukan untuk melihat untuk mengelompokkan, melihat hubungan, perbandingan, persamaan dan perbedaan pada data untuk menemukan informasi yang berguna. Adapun teknik analisis data akan dilakukan oleh peneliti terdiri atas:

##### a. Reduksi Data

Reduksi data yaitu menyederhanakan data sesuai kebutuhan untuk memperoleh gambaran dengan mudah. Data yang terkumpul akan diklasifikasikan atau dikelompokkan menjadi data yang sangat penting, kurang penting, dan tidak penting. Selain itu, peneliti dapat mengarsipkan data yang diperlukan dan menghapus data yang tidak diperlukan untuk penelitian. Dengan cara ini, data akan lebih sederhana dan jelas sehingga dapat dengan mudah dipindahkan ke langkah berikutnya.

##### b. Penyajian Data

Penyajian data yaitu menampilkan data dalam bentuk grafik, tabel, dan data lainnya. Tujuannya agar data yang dapat dibaca secara mudah. Hal ini juga akan memudahkan pembaca untuk mengasimilasi informasi yang terkandung dalam data.

c. *Colclusing Drawing* (Kesimpulan)

Kesimpulan menjadi langkah akhir dalam memberikan gambaran tentang benang merah atas data yang telah melalui kedua tahapan sebelumnya. Kesimpulan bersifat sementara dan akan berubah jika terdapat data tambahan dalam pendalaman yang dilakukan berikutnya.<sup>24</sup>

5. Tempat dan Waktu Penelitian

Penelitian dilakukan di Komisi V DPRD Provinsi Banten. Karena, komisi tersebut bermitra dengan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Banten. Adapun waktu penelitian rencananya dilakukan setelah mendapatkan surat izin dari Program Pascasarjana UIN Sultan Maulana Hasanuddin Banten.

---

<sup>24</sup>Umar Sidiq dan Moh. Miftachul Choir, *Metode Penelitian Kualitatif di Bidang Pendidikan*. p. 72-84.

## **I. Sistematika Pembahasan**

Pembahasan penelitian dibagi kedalam lima bab. Tujuannya untuk menyajikan pembahasan secara sistematis. Setiap bab memiliki spesifikasi pembahasan masing-masing. Bab pertama merupakan bagian pendahuluan yang berisi latar belakang masalah, identifikasi masalah, batasan masalah, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian. Bab kedua merupakan kajian teori bersumber dirujuk dari buku, jurnal dan sumber lain yang sumber lain yang dapat dipertanggung jawabkan. Setiap teori yang dikutip disertai catatan kaki untuk menunjukkan sumber pengutipan. Bab ketiga merupakan metode penelitian. Berisi pendekatan penelitian, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, jawal penelitian, dan tempat penelitian. Bab empat merupakan pembahasan hasil penelitian yang menggambarkan data dan fakta hasil pengumpulan berdasarkan teknik yang telah ditentukan. Bab lima berisi kesimpulan hasil penelitian yang dilengkapi saran.