

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Fenomena 3 (tiga) dosa besar dalam dunia pendidikan yang terjadi di Kota Batam cukup menjadi perhatian pemerintahan setempat. Berdasarkan data dari Komisi Perlindungan Anak Daerah (KPAD) Kota Batam, kekerasan pada anak didominasi oleh kasus asusila atau kekerasan seksual. Selain itu, terdapat juga perilaku intoleransi dan perundungan di kalangan siswa yang berujung pada kekerasan fisik dan menyebabkan korban. Situasi semakin memprihatinkan dengan ditemukannya anak-anak usia sekolah yang berisiko kehilangan kesempatan belajar karena terlibat dalam tindak kriminal dan berakhir di penjara. Temuan awal ini menunjukkan bahwa kekerasan seksual, intoleransi, dan perundungan masih menjadi permasalahan yang serius di sekolah.

Selanjutnya, peneliti menemukan kejadian menarik di SMP N 3 Batam, di mana sejumlah siswa terlibat dalam tindakan bullying selama istirahat. Hal ini menggambarkan fenomena yang penting, yakni perilaku bullying dan intoleransi di kalangan remaja SMP. Meskipun pada awalnya beberapa sumber informasi, seperti penjaga sekolah dan pedagang di kantin, tidak begitu kerjasama, peneliti melakukan observasi langsung untuk memahami situasi di sekolah tersebut lebih baik. Melalui observasi ini, berbagai perilaku seperti candaan, ejekan, dan bullying dari siswa terungkap. Untuk mendapatkan pemahaman yang lebih dalam, peneliti mengajukan pertanyaan langsung kepada guru dan kepala sekolah. Sebagai contoh, seorang guru BK dari SMP N 3 Batam menceritakan insiden bulan November 2022 di mana seorang siswa kelas VII menjadi korban *bullying* oleh siswa kelas IX, bahkan menyebabkan perkelahian. Dokumentasi seperti surat perjanjian dan surat pengunduran diri juga ditemukan sebagai bukti kasus-kasus tersebut. Namun, tidak semua sekolah memberikan akses mudah terhadap data yang dibutuhkan oleh peneliti, seperti yang dialami saat mengunjungi SMP N 35 Batam. Namun, upaya penelitian dilanjutkan ke SMP N 50 Kota Batam di Kecamatan Sagulung, di mana ditemukan kasus bullying yang memerlukan perhatian serius.

Fenomena kekerasan dan perundungan terhadap anak usia sekolah menjadi masalah yang hampir merata di berbagai daerah dan lembaga pendidikan. Penelitian awal yang dilakukan di Kota Batam antara September dan November 2022 menunjukkan hal ini. Menurut data yang diperoleh dari Yayasan Embun Pelangi, sebuah LSM yang berfokus pada perlindungan, pendampingan, dan pemberdayaan anak-anak yang menjadi korban kekerasan di Kota Batam, sebelas anak telah mendapatkan perlindungan sepanjang tahun 2022 akibat kasus kekerasan fisik dan seksual yang dilakukan oleh teman sekelas dan guru. Selain itu, peneliti juga menemukan beberapa kasus perundungan dan intoleransi terhadap anak-anak berusia lima belas tahun di sekolah, khususnya anak-anak dari kelompok etnis minoritas.

Hasil penelitian awal menunjukkan bahwa perundungan atau *bullying* merupakan gejala dominan yang menjadi perhatian dalam dunia pendidikan. Kasus-kasus perundungan ini sering terjadi di lingkungan sekolah, di mana baik korban maupun pelaku merupakan siswa. Ironisnya, dalam beberapa kasus, perundungan dianggap sebagai sesuatu yang biasa dan bahkan menjadi bagian dari dinamika pertemanan di antara siswa. Mereka mungkin menganggap perundungan sebagai bahan candaan tanpa menyadari dampak yang sebenarnya dari tindakan tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa pemahaman yang kurang tentang definisi dan cakupan perundungan dapat menyebabkan siswa tidak menyadari bahwa tindakan yang mereka lakukan sebenarnya merupakan bentuk perundungan.

Pada skala nasional, saat ini dunia pendidikan mengalami situasi darurat kekerasan dan perundungan. Berdasarkan data Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) pada tahun 2022, kekerasan dan perundungan merupakan pengaduan dengan kategori tertinggi, yaitu 2.133 kasus (KPAI, 2022). Bahkan berdasarkan Survei Pengalaman Hidup Perempuan Nasional (SNPHAR) dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPPA) tahun 2021 diungkapkan 20% anak laki-laki dan 25,4% anak perempuan usia 13-17 tahun mengaku pernah mengalami satu jenis kekerasan atau perundungan dalam 12 bulan terakhir (SNPHAR, KPPPA, 2021).

Data yang cukup mencengangkan dirilis Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi (Kemendikbudristek) bahwa 34,51% peserta didik atau 1 dari 3 anak berpotensi mengalami kekerasan seksual, 26,9% peserta didik atau 1 dari 4 anak mengalami hukuman fisik, dan 36,31% peserta didik atau 1 dari 3 anak mengalami perundungan (Asesmen Nasional, Kemendikbudristek, 2022). Rata-rata pengalaman ini terjadi melalui

bentuk-bentuk perilaku yang dilakukan secara fisik, verbal, nonverbal, dan melalui media teknologi dan informasi, termasuk daring/online.

Paradigma pendidikan dimaknai sebagai sekumpulan aktivitas yang dilakukan oleh individu, kelompok individu atau organisasi terhadap individu lain untuk mencapai tujuan dan perubahan diri melalui transfer pengetahuan, sikap, dan tindakan. Sekumpulan aktivitas tersebut dilakukan secara sadar, terencana, dan kesinambungan dalam suasana belajar dan mengajar. Dengan kata lain, pendidikan dimaknai sebagai proses aktivitas melibatkan individu dan organisasi yang bertujuan untuk mengembangkan potensi diri agar memiliki kemampuan spiritual, intelektual, dan emosional melalui proses pembelajaran.

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Pasal 1 Ayat 1, mengemukakan bahwa pendidikan adalah “usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar mengajar agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan bagi dirinya, masyarakat, dan negara.” Artinya, pendidikan adalah cara mendukung manusia untuk berkembang baik fisik, mental, spiritual, serta tuntutan kehidupan.

Secara konseptual pendidikan dipandang sebagai sebuah sistem sosial, yang saling berinteraksi dan berhubungan dengan aspek lingkungan (Baraldi & Corsi, 2017:39). Di dalam operasinya, pendidikan sebagai sistem sosial acapkali beradaptasi dengan kondisi lingkungan, dan sebaliknya, aktivitas-aktivitas dalam pendidikan juga kerap memiliki implikasi terhadap lingkungan. Dengan kata lain, dunia pendidikan dipengaruhi oleh kebutuhan dan tuntutan lingkungan, seperti ekonomi, politik, dan budaya (Hoy & Miskel, 2013:24), yang selanjutnya berdampak pada perubahan arah dan tujuan pendidikan.

Demikian halnya dalam dunia pendidikan Indonesia. Dengan tingginya dinamika kebutuhan dan tuntutan lingkungan global, telah menyebabkan arah dan tujuan pendidikan turut beradaptasi. Sehingga proses transformasi dan reformasi pendidikan menjadi sebuah keniscayaan dalam sistem pendidikan di Indonesia. Proses tersebut tentunya memberikan dampak signifikan terhadap pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan, mulai dari tingkat pusat, daerah, dan satuan-satuan pendidikan, bahkan sampai kepada masing-masing individu yang berkaitan langsung dalam proses pembelajaran.

Salah satu dampak dari perubahan dinamika dalam dunia pendidikan Indonesia adalah munculnya Kebijakan Merdeka Belajar, yang dirancang untuk melakukan transformasi dan reformasi pendidikan guna menciptakan Sumber Daya Manusia (SDM) Unggul Indonesia yang mencerminkan nilai-nilai Pancasila. Kebijakan ini merupakan respons terhadap tuntutan lingkungan global yang semakin kompetitif. Keperluan akan perubahan ini diperkuat oleh hasil penelitian PISA tahun 2019 yang menunjukkan bahwa prestasi siswa Indonesia berada pada peringkat yang rendah, dengan posisi ke-74 dari 79 negara dalam bidang matematika dan literasi. (Mustaghfiroh, 2020:145).

Secara nasional, mutu pendidikan dasar dan menengah di Indonesia belum seperti yang diharapkan. Hasil pemetaan mutu pendidikan secara nasional pada tahun 2020 menunjukkan hanya sekitar 16% satuan pendidikan yang memenuhi Standar Nasional Pendidikan (SNP). Sebagian besar satuan pendidikan belum memenuhi SNP, bahkan ada satuan pendidikan yang masih belum memenuhi standar pelayanan minimal (SPM). Tidak dapat dipungkiri bahwa mutu pendidikan di Indonesia masih jauh dari yang diharapkan, apalagi jika dibandingkan dengan mutu pendidikan di negara lain. Sejak tahun 2000, OECD mengadakan tes PISA untuk menakar pengetahuan siswa dalam bidang matematika, sains, dan membaca.

Capaian peringkat Indonesia dalam penilaian PISA selalu konstan sejak awal keikutsertaan Indonesia dalam penilaian yaitu dari tahun 2000 sampai tahun 2018. Dengan hasil yang konsisten berada di peringkat bawah membawa konsekuensi pemikiran bahwa kualitas pendidikan Indonesia tidak sesuai dengan standar masyarakat global dan berada di bawah negara-negara lain di dunia. Hasil survei PISA yang dilakukan setiap tiga tahun sekali akan mempengaruhi negara-negara peserta survei. Artinya, jika hasilnya bagus, pendidikan di negara itu berada di level pasar global atau negara tersebut memiliki standar pendidikan yang sesuai dengan kebutuhan pasar global.

Sebaliknya, jika nilai suatu negara di bawah rata-rata dan tingkat pendidikan negara tersebut rendah, maka kualitas pendidikan di negara tersebut berada di bawah standar kebutuhan pasar global dan negara tersebut perlu segera memperbaiki sistem pendidikannya. Akibatnya, pemeringkatan yang dilakukan oleh PISA berkembang dan mendapatkan perhatian dunia saat ini. Negara-negara peringkat teratas memberikan kesan positif di kancah internasional, dianggap sebagai panutan dan model pendidikan terbaik di dunia, dan

negara-negara peringkat terbawah adalah negara yang tidak berhasil atau penyelenggaraan pendidikannya tidak sesuai dengan standar internasional. Kategori ini termasuk di dalamnya negara Indonesia.

Dari hasil PISA dalam dua kali keikutsertaan terakhir (2018 dan 2015) diperoleh gap yang sangat jauh antara kinerja Indonesia dengan negara-negara lain di dunia, terutama negara-negara tetangga, seperti Singapura, dan Malaysia. Kinerja PISA Indonesia masih dikategorikan dengan kemampuan yang berada di bawah kompetensi yang dipersyaratkan.

Dengan hasil PISA tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa tidak ada peningkatan dalam kinerja kualitas pendidikan, bahkan dibandingkan dengan capaian 2015, maka terjadi kemerosotan kualitas pada 2018. Merosotnya kualitas pendidikan di Indonesia secara keseluruhan, terutama di sekolah, disebabkan oleh kurang baiknya kualitas sistem pendidikan nasional dan rendahnya sumber daya manusia. Rendahnya SDM Indonesia saat ini merupakan akibat dari rendahnya kualitas pendidikan di berbagai jenis dan jenjang pendidikan. Di samping itu juga belum terpenuhinya input pendidikan dengan baik, seperti guru, dan sarana serta prasarana.

Berdasarkan hasil evaluasi diri sekolah (EDS) yang dilaksanakan oleh masing-masing sekolah dalam kerangka Sistem Penjaminan Mutu Pendidikan, diketahui bahwa kualitas pendidikan di Indonesia masih rendah. Rata-rata sekolah belum mampu memenuhi delapan standar nasional pendidikan, terutama dalam pemenuhan standar pendidik dan tenaga kependidikan (guru) dan sarana prasarana. Kondisi ini tentu saja dapat mempengaruhi tercapainya output pendidikan.

Sesuai kinerja siswa dan sekolah, menjadi salah satu pertimbangan bagi Kemendikbudristek dalam melahirkan kebijakan-kebijakan dalam upaya transformasi dan reformasi pendidikan, yaitu Merdeka Belajar. Di balik berbagai kesuksesan dengan diluncurkannya program kebijakan Merdeka Belajar, terdapat persoalan mendasar dalam tataran implementasi di lapangan, baik di tingkat sekolah maupun di tingkat pemerintah daerah. Tidak semua sekolah dan daerah yang merespons dengan cepat dan baik setiap kebijakan dari pusat, terutama terkait episode-episode kebijakan Merdeka Belajar.

Berdasarkan hasil studi yang dilakukan oleh Indra (2011) dikemukakan bahwa sekolah dan pemerintah daerah tidak selalu memberikan respons dengan cepat dan tepat di dalam menindaklanjuti setiap kebijakan nasional pendidikan. Rendahnya respons sekolah

dan pemerintah daerah dalam menyikapi kebijakan nasional pendidikan tidak terlepas dari adanya pemisahan kewenangan urusan pemerintahan bidang pendidikan. Daerah dan sekolah sama-sama memiliki otonomi di dalam melakukan pengelolaan dan penyelenggaraan urusan pendidikan, meskipun sekolah merupakan bagian dari pemerintah daerah, terutama sekolah-sekolah berstatus negeri.

Di samping itu, kebijakan-kebijakan nasional pendidikan yang dikeluarkan oleh pusat atau Kemendikbudristek pada umumnya hanya memiliki daya pakai atau daya guna sesaat dan bersifat temporer. Kebijakan yang ada cenderung bertahan sebentar saja, dan tidak dalam waktu yang lama, sehingga menyulitkan pelaksana di lapangan. Irawan dkk (2004) mengatakan kebijakan pendidikan di Indonesia selalu berubah-ubah dan cenderung tidak konsisten, bahkan fenomena tersebut diibaratkan penyakit kronis yang terus menerus berlangsung. Akibatnya semua pemangku kepentingan menjadi kerepotan.

Yuliah (2020) dalam studi tentang implementasi kebijakan pendidikan mengatakan kegagalan utama dalam pelaksanaan setiap kebijakan nasional pendidikan di daerah dan bahkan sekolah adalah lemahnya komunikasi yang dibangun oleh pusat dengan pelaksana di lapangan. Artinya, dengan adanya kebijakan Merdeka Belajar, yang notabene merupakan kebijakan nasional pendidikan tidak serta merta dapat dilaksanakan langsung di lapangan, terutama di sekolah dan daerah. Diperlukan komunikasi yang efektif dan terbuka antara pengambil kebijakan (pusat/ Kemendikbudristek) dengan pelaksana kebijakan (sekolah/ daerah).

Sementara itu, Solichin (2015) dalam studinya mengatakan bahwa komunikasi menjadi penyebab utama lambatnya implementasi kebijakan nasional pendidikan di daerah dan sekolah. Di samping penyebab lainnya, yaitu kebijakan politik dan birokrasi di masing-masing daerah dan bahkan sekolah. Meskipun pengambil kebijakan di tingkat pusat telah melakukan advokasi di lapangan. Hal sama dikemukakan Sutanto (2020) bahwa penyebab kegagalan implementasi kebijakan nasional dalam sektor apapun di lapangan cenderung disebabkan oleh faktor komunikasi yang tidak berjalan dengan baik dan efektif.

Tidak efektifnya komunikasi di dalam menyelesaikan berbagai persoalan pendidikan menyebabkan segala tindakan perbaikan menjadi sia-sia. Bahkan setiap kebijakan yang diambil dapat berakibat tidak selarasnya implementasi di lapangan. Artinya, kebijakan itu berdampak pada tidak adanya sinkronisasi antara kebijakan pusat dan daerah (Hendarman

dkk, 2020). Oleh sebab itu, komunikasi persuasif perlu dilakukan untuk mengurangi *gap* atau mereduksi beragam hambatan dalam pelaksanaan kebijakan nasional pendidikan. Artinya, komunikasi efektif menjadi penting dalam mengadvokasi pelaksana kebijakan agar dapat merespons dengan baik setiap kebijakan yang berskala nasional.

Sejak penghujung 2019 sampai dengan saat ini, kebijakan Merdeka Belajar telah mengeluarkan berbagai program kebijakan yang dikemas dalam bentuk episode Merdeka Belajar. Beberapa kebijakan yang berkaitan dengan pendidikan sekolah, khususnya pendidikan dasar dan menengah, antara lain adalah: (1) Episode 1, terdiri atas program AN, USBN, RPP, dan PPDB; (2) Episode 3: Penyaluran dan Penggunaan Dana BOS; (3) Episode 7: Program Sekolah Penggerak; (4) Episode 8: SMK Pusat Keunggulan; (5) Episode 12: Sekolah Aman Berbelanja dengan SIPLah; (6) Episode 15: Kurikulum Merdeka dan Platform Merdeka Mengajar; (7) Episode 19: Rapor Pendidikan Indonesia.

Dari sejumlah program di atas, tidak semuanya dapat diimplementasikan di daerah dengan cepat dan tepat. Dikutip dari hasil studi Bhakti dkk (2022:785), beberapa kendala yang dihadapi daerah dalam merespons kebijakan nasional pendidikan adalah: (1) daerah kesulitan dalam menyusun pedoman implementasi kebijakan; (2) tidak semua daerah yang memiliki program yang selaras dengan kebijakan; (3) sumber daya terbatas, terutama SDM dan pembiayaan; (4) kurangnya sosialisasi kebijakan dari pusat; (5) terlalu banyak kebijakan yang diluncurkan dalam waktu bersamaan atau berdekatan; dan (6) banyak sekolah yang belum memahami kebijakan yang dikeluarkan.

Secara khusus, Arifa (2022:29) dalam studi tentang Implementasi Kurikulum Merdeka, Episode 15 Merdeka Belajar, mengungkapkan beberapa kendala yang dihadapi daerah dan sekolah, yaitu berkaitan dengan: (a) landasan hukum, di mana kekuatan hukum kebijakan kurikulum merdeka dipandang daerah belum begitu kuat, yaitu berupa keputusan Menteri, sementara itu daerah di dalam melaksanakan kebijakan pendidikan berhadapan dengan peraturan daerah; (b) sumber daya manusia, di mana belum ditemukan pemahaman yang sama antara guru, sekolah, dan daerah di dalam implementasi kurikulum merdeka; (c) sarana dan prasarana, di mana ketersediaan yang masih terbatas terutama dalam mengoperasikan platform merdeka; dan (d) anggaran, di mana dapat membebani alokasi dana BOS Reguler.

Di balik berbagai tantangan yang mengemuka dalam implementasi kebijakan Kurikulum Merdeka, terungkap pula implikasi positifnya. Menurut Rahmadayanti & Hartoyo (2022), penerapan kurikulum Merdeka merupakan langkah tepat dalam mengikis sekaligus menghapus tiga masalah besar di dunia pendidikan saat ini yaitu kekerasan seksual, intoleransi dan perundungan. Ketiga masalah ini dipandang sebagai dosa besar di dunia pendidikan, yang kian meningkat terjadi dan menimpa anak-anak usia sekolah. Melalui kurikulum merdeka diharapkan nilai-nilai dan kearifan lokal terus berkembang dan disertai dengan kreativitas tinggi siswa untuk berprestasi, bukan terlibat dalam hal-hal yang merugikan dan merusak moral anak bangsa.

Dengan adanya kebijakan Merdeka Belajar yang mengedepankan konsep humanis, mandiri, dan memastikan tidak ada satu anak pun yang tertinggal dalam belajar, dipandang sebagai langkah atau kebijakan tepat pemerintah untuk mengejar ketertinggalan dunia pendidikan Indonesia. Meskipun demikian, konsep yang tepat belum tentu penerapannya dapat berhasil dengan baik, tanpa adanya kolaborasi dan sinergi antara Kemendikbudristek/UPT di daerah, Dinas Pendidikan, dan Satuan Pendidikan, serta masyarakat. Kolaborasi dan sinergi dapat dibangun dengan komunikasi baik antara semua pihak. Tanpa komunikasi baik maka masing-masing pihak akan berjalan sendiri melaksanakan peran dan fungsinya, yang berakibat berbagai persoalan pendidikan sulit teratasi.

Berdasarkan hasil-hasil studi dan riset awal sebagaimana dikemukakan di atas maka dapat disimpulkan bahwa permasalahan utama dari implementasi kebijakan merdeka belajar adalah faktor komunikasi. Komunikasi efektif tidak berjalan dengan baik sehingga menimbulkan efek gangguan dalam pelaksanaan di lapangan, baik di tingkat daerah maupun di tingkat sekolah. Rizky dkk (2021:416) mengatakan agar implementasi kebijakan nasional pendidikan berjalan dengan baik maka diperlukan komunikasi efektif untuk menghindari risiko terjadinya ketidakmauan, ketidakmampuan, kesalahan, atau kendala yang dihadapi. Komunikasi efektif itu dilakukan antara pengambil kebijakan dan pelaksana kebijakan, yaitu dalam hal ini Kemendikbudristek dengan Pemda dan satuan pendidikan.

## **1.2 Rumusan Masalah**



Berdasarkan latar belakang yang telah dijabarkan di atas, rumusan masalah yang diambil oleh peneliti yaitu “Bagaimana Praktik Komunikasi pada Advokasi Kebijakan Nasional Pendidikan di Daerah (Studi pada Dinas Pendidikan Kota Batam)”.

### **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Mengidentifikasi implementasi advokasi oleh Dinas Pendidikan Kota Batam dalam mengimplementasikan kebijakan nasional pendidikan;
2. Mendeskripsikan respon sekolah pada kegiatan advokasi kebijakan nasional pendidikan di daerah;
3. Menganalisis bentuk-bentuk komunikasi pada advokasi kebijakan nasional pendidikan di daerah.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

#### **1.4.1 Manfaat Akademik**

Untuk menunjang keberhasilan program dari pemerintah dalam rangka mensukseskan Kebijakan Merdeka Belajar tanpa adanya hambatan sehingga dapat meningkatkan mutu kualitas pendidikan yang ada di Indonesia terutama di Kepulauan Riau khususnya.

#### **1.4.2 Manfaat Praktis**

1. Untuk memfasilitasi hubungan komunikasi yang baik antara pemerintah pusat dan daerah sehingga dapat mencapai tujuan penjaminan mutu pendidikan yang ada;
2. Untuk memfasilitasi hubungan antara pemerintah daerah dengan pihak sekolah agar dapat meningkatkan mutu pendidikan sehingga tercipta generasi muda yang memiliki kualitas SDM yang memadai;
3. Untuk meningkatkan kualitas kerja pihak guru dan kepala sekolah sehingga dapat mewujudkan program Merdeka Belajar dengan baik tanpa ada hambatan.