

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Implementasi kebijakan bukan sekadar proses administratif semata, melainkan rangkaian kegiatan yang melibatkan berbagai pihak dari lingkup pemerintah maupun swasta dalam upaya mewujudkan sasaran yang telah ditetapkan dalam keputusan politik (Akib, 2012), terutama dalam merealisasikan amanat negara untuk menyelenggarakan pendidikan yang bermutu bagi seluruh warga negara.

Pendidikan merupakan pilar esensial dalam pembangunan sebuah bangsa, berfungsi sebagai instrumen utama dalam peningkatan kualitas sumber daya manusia yang menentukan arah dan laju kemajuan peradaban (Cikka, 2020). Posisi strategis pendidikan ini diakui dan diamanatkan secara yuridis dalam konstitusi negara. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya melalui Pasal 31, secara tegas menyatakan bahwa setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan dan pemerintah wajib membiayai serta menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang bertujuan meningkatkan keimanan, ketakwaan, serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa (Masurip, 2023).

Sebagai derivasi hukum operasional dari amanat tersebut, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas) dirumuskan untuk menjadi kerangka kerja bagi seluruh penyelenggaraan pendidikan di Indonesia (Hidayat & Kosasih, 2019). Undang-undang ini meletakkan dasar-dasar filosofis dan teknis bagi pencapaian tujuan pendidikan nasional.

Salah satu prinsip utama yang diatur adalah penjaminan hak yang sama bagi setiap warga negara untuk memperoleh pendidikan yang bermutu, sebagaimana termaktub dalam Pasal 5 Ayat (1) (Rahmani, 2022). Lebih lanjut, untuk memastikan partisipasi pada level paling dasar, Pasal 6 Ayat (1) menetapkan kewajiban bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun untuk mengikuti pendidikan dasar (Affandi, 2017). Kewajiban belajar ini secara langsung menuntut negara, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, untuk menjamin ketersediaan dan keterjangkauan layanan pendidikan dasar tanpa memungut biaya, sebagai wujud tanggung jawab publik (Inkiriwang, 2020).

Upaya menerjemahkan mandat penyelenggaraan pendidikan bermutu ke dalam praktik yang terukur, pemerintah menetapkan Standar Nasional Pendidikan (SNP) sebagai acuan dan kriteria minimal yang harus dipenuhi oleh setiap satuan pendidikan di seluruh wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia (Alawiyah, 2017; Badrudin et al., 2024). Kerangka Standar Nasional Pendidikan ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2021 tentang Standar Nasional Pendidikan, yang kemudian disempurnakan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2022 (Julia Astuti & Suparman, 2024).

Standar Nasional Pendidikan berfungsi sebagai instrumen penjaminan dan pengendalian mutu pendidikan, yang mencakup delapan lingkup standar yang saling terkait, yaitu standar kompetensi lulusan, standar isi, standar proses, standar penilaian pendidikan, standar tenaga kependidikan, standar sarana dan prasarana, standar pengelolaan, dan standar pembiayaan (Damanik, 2015).

Komponen tersebut, standar sarana dan prasarana memegang peranan yang sangat determinan (Firdausi et al., 2020; Rohiyatun, 2019). Ketersediaan fasilitas fisik yang memadai dan layak bukanlah sekadar elemen pelengkap, melainkan merupakan prasyarat esensial bagi terselenggaranya proses pembelajaran yang efektif dan kondusif (Bunda, 2024; Engkana et al., 2024). Sarana dan prasarana pendidikan adalah medium fisik tempat interaksi edukatif berlangsung, tempat pengetahuan ditransfer, dan keterampilan diasah.

Tanpa ruang kelas yang aman dan nyaman, perpustakaan yang representatif, atau laboratorium yang fungsional, pencapaian standar proses pembelajaran yang interaktif dan standar kompetensi lulusan yang optimal akan menjadi sebuah utopia (Devi, 2021). Dengan demikian, pemenuhan standar sarana dan prasarana menjadi fondasi fisik yang menopang tegaknya bangunan mutu pendidikan secara keseluruhan. Kegagalan dalam memenuhi standar ini secara langsung akan menghambat efektivitas proses belajar mengajar dan pada akhirnya mengkompromikan kualitas output pendidikan (Kurniawan, 2020; Mataputun, 2020; Raharjo et al., 2018).

Menyadari urgensi tersebut, pemerintah secara spesifik mengatur kriteria minimal fasilitas fisik melalui Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi (Permendikbudristek) Nomor 22 Tahun 2023 tentang Standar Sarana

dan Prasarana pada Pendidikan Anak Usia Dini, Jenjang Pendidikan Dasar, dan Jenjang Pendidikan Menengah. Peraturan ini, yang merupakan turunan teknis dari Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2021, menetapkan secara rinci kriteria minimal untuk sarana (alat dan perlengkapan pembelajaran) dan prasarana (fasilitas dasar seperti lahan, bangunan, dan ruang).

Jenjang pendidikan dasar, peraturan ini mendefinisikan standar spesifik untuk ruang kelas, ruang guru, perpustakaan, toilet, tempat beribadah, hingga fasilitas penunjang lainnya. Permendikbudristek ini berfungsi sebagai tolok ukur normatif yang harus menjadi rujukan bagi pemerintah daerah dan satuan pendidikan dalam merencanakan, mengadakan, dan memelihara infrastruktur pendidikan. Kebijakan ini menjadi instrumen negara untuk memastikan bahwa setiap anak Indonesia, di manapun mereka berada, memiliki akses terhadap lingkungan belajar yang setara dan berkualitas (Jannah & Santosa, 2025).

Namun, penetapan standar dalam sebuah dokumen kebijakan tidak secara otomatis menjamin realisasinya di lapangan. Proses implementasi kebijakan merupakan arena yang kompleks, di mana norma ideal berhadapan dengan realitas empiris yang seringkali diwarnai oleh berbagai kendala (Balane et al., 2020). Kesenjangan antara harapan kebijakan dan kenyataan di lapangan menjadi sebuah fenomena yang lazim dijumpai dalam administrasi publik, tidak terkecuali di sektor pendidikan (Elías, 2020; Funck & Karlsson, 2020; Peters et al., 2022; Pratama, 2020; Semenets-Orlova et al., 2023).

Fenomena di SD Negeri 17 Dewantara terungkap secara tajam melalui wawancara awal dengan Ibu Risma Aprilia, selaku Tata Usaha sekolah. Masalah paling mendesak yang dihadapi adalah kekurangan ruang kelas yang kritis, sekolah

harus membentuk 9 rombongan belajar (rombel). Namun, secara fisik sekolah hanya memiliki 6 ruang kelas. Kekurangan 3 ruang kelas ini memaksa pihak sekolah mengambil langkah-langkah darurat yang mengkompromikan kualitas lingkungan belajar.

Menurut keterangan pihak sekolah, kondisi ini menyebabkan proses belajar harus diselenggarakan dalam sistem *double shift*. Lebih jauh lagi, untuk menampung semua rombongan belajar, sekolah terpaksa mengalihfungsikan ruangan yang tidak semestinya, di mana gudang dan bahkan laboratorium komputer diubah menjadi ruang kelas darurat. Situasi ini secara nyata menunjukkan kegagalan pemenuhan standar prasarana yang paling mendasar, di mana siswa tidak mendapatkan fasilitas belajar yang layak dan sesuai peruntukannya, dan akan menimbulkan ketidaknyamanan dalam proses belajar mengajar.

Gambar 1. 1
Laboratorium Komputer diubah Menjadi Ruang Kelas



Sumber: Dokumentasi Peneliti, 2026

Gambar di atas menunjukkan laboratorium komputer yang di ubah menjadi ruangan kelas belajar di karenakan keterbatasan ruangan kelas yang ada. Kesenjangan antara kebutuhan dan ketersediaan fasilitas tidak hanya terbatas pada ruang kelas. Sekolah juga sama sekali belum memiliki mushala atau ruang ibadah, sebuah prasarana yang diwajibkan dalam standar nasional untuk menunjang pendidikan karakter dan keagamaan. Kondisi defisit prasarana esensial di SD Negeri 17 Dewantara ini dapat diringkas dalam tabel perbandingan berikut, yang mengilustrasikan perbedaan antara kondisi nyata dengan jumlah rombongan belajar yang harus dilayani.

Tabel 1. 1
Perbandingan Kebutuhan dan Ketersediaan Prasarana Esensial di SDN 17 Dewantara

Jenis Fasilitas	Kebutuhan Riil (9 Rombel)	Kondisi Faktual di Sekolah (2025)	Kesenjangan/Keterangan
Ruang Kelas	9 Ruang Kelas	6 Ruang Kelas	Kekurangan 3 ruang kelas. Gudang dan laboratorium dialihfungsikan; Proses belajar menggunakan sistem <i>double shift</i> .
Musala/Tempat Ibadah	1	0	Belum tersedia sama sekali.

Sumber: Data Profil SDN 17 Dewantara (2025) dan Wawancara Awal

Kesenjangan fasilitas ini menunjukkan inkonsistensi antara status administratif sekolah dengan kualitas pelayanan pendidikan yang diberikan. Berdasarkan data Badan Akreditasi Nasional Sekolah/Madrasah (BAN-S/M), SD Negeri 17 Dewantara memiliki status terakreditasi B (Baik). Status ini seharusnya merefleksikan kemampuan sekolah dalam menyelenggarakan pelayanan pendidikan yang memenuhi standar nasional, termasuk aspek kenyamanan dan kelayakan fasilitas. Namun, realitas di lapangan menunjukkan bahwa kualitas pelayanan publik yang diterima peserta didik belum optimal. Keterbatasan sarana memaksa sekolah melakukan penyesuaian layanan melalui sistem *double shift* dan

pengalihfungsian ruang yang tidak sesuai standar, yang pada akhirnya mengurangi efektivitas pembelajaran dan kenyamanan siswa sebagai penerima layanan pendidikan.

Kekurangan fasilitas ini dampaknya terasa langsung pada kegiatan belajar mengajar di sekolah. Sistem belajar *double shift*, misalnya, membuat waktu belajar menjadi lebih singkat, sehingga kesempatan guru untuk berinteraksi secara mendalam dengan siswa pun berkurang. Terlebih lagi, suasana belajar di ruang darurat yang sebelumnya adalah gudang atau laboratorium terasa jauh dari nyaman. Ruangan yang mungkin lebih sesak dengan pencahayaan yang kurang baik tentu dapat menurunkan kemampuan siswa untuk berkonsentrasi, sekaligus melemahkan semangat belajar mereka. Di sisi lain, para guru juga menghadapi kesulitan tersendiri. Mereka harus berusaha lebih keras untuk mengelola kelas dengan fasilitas seadanya, dan kondisi ini menjadi penghalang bagi mereka untuk dapat menyampaikan pelajaran dengan baik serta mencapai target pembelajaran yang diharapkan.

Observasi lapangan memperlihatkan kondisi infrastruktur SD Negeri 17 Dewantara yang mengalami defisit ruang kelas. Keterbatasan ini memaksa pihak sekolah melakukan strategi adaptasi dengan mengalihfungsikan ruang penunjang yang tersedia. Laboratorium dan gudang penyimpanan, yang secara teknis tidak dirancang untuk aktivitas klasikal, kini digunakan sebagai ruang kelas darurat demi menampung rombongan belajar yang berlebih. Realitas fisik ini memvisualisasikan ketimpangan tajam antara kebutuhan operasional sekolah dengan standar sarana prasarana yang ditetapkan, yang secara langsung berdampak pada penurunan tingkat kelayakan dan kondusivitas lingkungan belajar siswa.

Gambar 1. 2
Kondisi Alih Fungsi Ruang Laboratorium dan Gudang Menjadi Ruang Kelas Darurat



Sumber: Dokumentasi Peneliti, 2026

Kondisi di SD Negeri 17 Dewantara ini secara jelas menyingkap adanya kesenjangan yang tajam antara harapan ketersediaan sarana dan prasarana dengan yang terealisasi di lapangan. Harapan tersebut bukanlah sekadar sebuah keinginan, melainkan standar yang telah ditetapkan secara tegas dalam Permendikbudristek Nomor 22 Tahun 2023, yang membayangkan setiap siswa belajar di lingkungan yang layak dan mendukung. Akan tetapi, realitas yang ditemukan menunjukkan sebuah kenyataan yang jauh dari standar ideal tersebut. Kondisi ini menjadikan SD Negeri 17 Dewantara sebagai sebuah kasus yang mendesak untuk dianalisis secara mendalam guna membongkar faktor-faktor yang menghambat implementasi kebijakan standar sarana dan prasarana, sebagai kebijakan yang menjadikan acuan, harus dijalankan sebaiknya untuk tercipta standarlisasi yang sesuai

Penelitian mengenai implementasi kebijakan sarana prasarana pendidikan di Indonesia secara konsisten menyoroti beberapa permasalahan yang berulang. Sejumlah studi telah berhasil memetakan apa saja yang menjadi kendala, seperti keterbatasan pembiayaan dan alokasi dana BOS (Silalahi et al., 2024), rendahnya kompetensi sumber daya manusia pengelola aset (Torismayanti et al., 2023), serta

proses manajemen yang belum optimal di tingkat sekolah (Nauraida & Triwiyanto, 2024). Studi-studi ini umumnya menggunakan pendekatan implementasi *top-down* yang melihat sekolah sebagai unit pelaksana pasif dan berfokus pada identifikasi faktor-faktor penghambat secara terpisah. Sedangkan penelitian ini menawarkan kebaruan dengan menggunakan teori *Policy Enactment* dari Ball et al. (2011) untuk menjelaskan bagaimana SD Negeri 17 Dewantara “mementaskan” kebijakan standar sarana prasarana. Fokusnya adalah pada interaksi antara Konteks Material (keterbatasan anggaran dan kondisi bangunan) dan Konteks Eksternal (tekanan dari standar nasional dan dukungan dari pemerintah daerah), untuk memahami mengapa strategi adaptif seperti *double shift* dan alih fungsi ruangan menjadi respons yang diambil oleh sekolah. Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk mengkaji lebih dalam melalui penelitian dengan judul: “Implementasi Kebijakan Standar Sarana Prasarana Pada Jenjang Pendidikan Dasar (Studi di SD Negeri 17 Dewantara)”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka permasalahan utama dalam penelitian ini dapat dirumuskan dalam pertanyaan-pertanyaan berikut:

1. Bagaimana implementasi kebijakan standar sarana dan prasarana berdasarkan Permendikbudristek Nomor 22 Tahun 2023 di SD Negeri 17 Dewantara?
2. Faktor-faktor apa saja yang menghambat implementasi kebijakan standar sarana dan prasarana di SD Negeri 17 Dewantara?

1.3 Fokus Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah ditentukan, maka yang akan menjadi fokus dalam penelitian ini adalah:

1. Mengetahui implementasi kebijakan standar sarana dan prasarana berdasarkan Permendikbudristek Nomor 22 Tahun 2023 di SD Negeri 17 Dewantara berdasarkan Konteks Eksternal Kondisi Sarana dan Prasarana, keterbatasan ruang kelas, ketiadaan tempat ibadah, standar dan komunikasi.
2. Mengetahui Faktor-faktor apa saja yang menghambat implementasi kebijakan standar sarana dan prasarana di SD Negeri 17 Dewantara

1.4 Tujuan Penelitian

Sejalan dengan rumusan masalah dan fokus penelitian yang telah ditetapkan, penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan implementasi kebijakan standar sarana dan prasarana berdasarkan Permendikbudristek Nomor 22 Tahun 2023 di SD Negeri 17 Dewantara berdasarkan Konteks Eksternal Kondisi Sarana dan Prasarana, keterbatasan ruang kelas, ketiadaan tempat ibadah, standar dan komunikasi.
2. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan Faktor-faktor apa saja yang menghambat implementasi kebijakan standar sarana dan prasarana di SD Negeri 17 Dewantara

1.5 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara Praktis dan Akademis atau Teoritis:

- a. Manfaat Praktis: Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi manajemen SD Negeri 17 Dewantara. Dengan teridentifikasinya faktor-faktor penghambat, pihak sekolah dapat merumuskan strategi perbaikan yang lebih terarah dalam pengelolaan dan

upaya pemenuhan standar sarana dan prasarana. Lebih lanjut, penelitian ini akan menyajikan rekomendasi kebijakan kepada Dinas Pendidikan Kabupaten Aceh Utara mengenai tantangan yang dihadapi sekolah dalam implementasi standar, serta potensi perbaikan dalam mekanisme dukungan finansial, teknis, dan pengawasan.

- b. Manfaat Akademis: Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pada pengembangan khazanah ilmu administrasi publik, khususnya dalam studi implementasi kebijakan di sektor pendidikan Indonesia.