

# BAB I PENDAHULUAN

## 1.1 Latar Belakang

Pelaksanaan otonomi daerah yang dilaksanakan sejak tahun 2001 tidak saja meliputi kewenangan di bidang pemerintahan, namun diikuti juga dengan kewenangan di bidang pendidikan, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan kegiatan pendidikan di daerahnya yang disesuaikan dengan kondisi sosial dan budaya di daerah tersebut sejauh tidak bertentangan dengan kurikulum pendidikan nasional. Proses desentralisasi pendidikan ini meliputi dua konsep utama, yaitu (1) pemindahan kewenangan kebijakan pendidikan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah dan (2) khususnya pemindahan berbagai keputusan mengenai sektor pendidikan dari pemerintah kepada masyarakat.<sup>1</sup> Konsep yang kedua didasarkan pada realita bahwa masyarakat sebagai penerima manfaat pendidikan memiliki kemampuan untuk memutuskan pendidikan seperti apa yang mereka inginkan.<sup>2</sup> Otonomi pendidikan menyebabkan peran pemerintah bergeser menjadi pelayan dan pendukung lembaga pendidikan (sekolah) agar proses pendidikan berjalan efektif dan efisien. Peran pemerintah dalam era otonomi pendidikan ini lebih sebagai fasilitator, dengan batasan kewenangan pada aspek mutu dan aspek pemerataan pendidikan.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>Sam M. Chan dan Tuti T Sam. 2005. *Analisis SWOT Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah*. Jakarta: RajaGrafindo Persada. Hlm 44.

<sup>2</sup>Ibid., Hlm44.

<sup>3</sup> Syaukani. 2002. *Titik Temu dalam Dunia Pendidikan*. Jakarta: Nuansa Madan. Hlm 6.

Pentingnya peran pendidikan dalam sebuah negara menyebabkan negara mengontrol setiap penyelenggaraan pendidikan, konteks politik pendidikan Indonesia, kontrol negara ini terlihat dari setiap kebijakan pendidikan yang dibuat. Salah satunya yaitu kebijakan mengenai sistem pendidikan yang dituangkan dalam UU No. 20 Tahun 2003<sup>4</sup> tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang didalamnya dinyatakan bahwa tujuan dari penyelenggaraan pendidikan yaitu untuk mengembangkan potensi anak didik agar menjadi manusia beriman dan bertakwa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab.

Sistem pendidikan merupakan salah satu langkah pemerintah dalam mengontrol seluruh kegiatan pendidikan, yang tujuan akhirnya yaitu tercapainya target pemerataan pendidikan, peningkatan mutu pendidikan dan efisiensi manajemen pendidikan sebagaimana yang dikehendaki oleh UU No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Pendidikan merupakan salah satu faktor utama untuk dapat mencapai kemakmuran suatu negara, sebagaimana diatur secara tegas dalam pasal 31 ayat (1) Undang Undang Dasar 1945 (UUD 1945)<sup>5</sup> yang menyatakan bahwa setiap warga negara berhak mendapat pendidikan, ayat (2) menegaskan bahwa setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya, ayat (3) menetapkan bahwa pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan suatu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketaqwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa,

---

<sup>4</sup>Di lihat dari Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas.

<sup>5</sup>Di lihat dari Undang-Undang 1945 Dasar Pasal 31 ayat .

yang diatur dengan undang-undang, sedangkan ayat (4) menugaskan negara untuk memprioritaskan sekurangnya 20 persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) serta dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Pada dasarnya dunia pendidikan, merupakan komponen integral dari kehidupan manusia, tidak dapat diragukan lagi pendidikan memberikan kontribusi yang besar dalam pembangunan suatu negara secara keseluruhan. Pembangunan pendidikan yang dilaksanakan secara baik dan konsisten akan mendukung pembangunan disegala bidang, karena *output* dari pembangunan pendidikan adalah mereka para pelaku pembangunan yang siap secara intelektual dalam membangun negaranya.

Salah satu tema sentral dan sasaran akhir dari pembangunan di bidang sosial budaya yaitu membangun bangsa sehingga menjadi negara maju dan modern tanpa kehilangan jati dirinya, dalam artian menghapus predikat keterbelakangan.<sup>6</sup> Untuk dapat mewujudkan hal tersebut, sarana yang paling efektif adalah melalui pendidikan dalam arti yang seluas-luasnya, yaitu segala usaha yang dilakukan demi terwujudnya masyarakat modern yang diinginkan itu, karena hanya dengan sumber daya manusiayang terlatih dan kesempatan kerja yang memadai pemerintah dan birokrasinya dapat diminta turut serta bertanggung jawab dalam pembangunan bangsa.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup>Sondang P. Siagian. *Administrasi Pembangunan Konsep, Dimensi dan Strateginya*. Jakarta: Bumi Aksara. 2000. Hlm 95.

<sup>7</sup>M. Sirozi. *Politik Pendidikan*. Jakarta: RajaGrafindo Persada. 2005. Hlm 11-12.

Sumber daya manusia sangat dibutuhkan sebagai penggerak dan pelaksana dari pembangunan, yang mana sumber daya manusia dapat dilihat dari kinerja pemerintah daerah dan peran masyarakatnya dalam melestarikan pembangunan dan ciri khas yang menonjol dari sebuah daerah.<sup>8</sup>Salah satu daerah di Indonesia yang sangat memperhatikan pembangunan sumber daya manusia selain mengandalkan pada sumber daya alamnya yakni Provinsi Sumatera Barat.<sup>9</sup>Salah satunya adalah Kabupaten Tanah Datar, untuk menciptakan pembangunan sumberdaya manusia yang baik di Kabupaten Tanah Datar dibuatlah sekolah program layanan unggulan dimana sekolah ini bertujuan untuk menciptakan siswa-siswi yang berkompeten untuk meningkatkan pembangunan sumber daya manusia di Kabupaten Tanah Datar, dan tentunya berdasarkan kebijakan pemerintah Kabupaten Tanah Datar, yang di cantumkan dalam Peraturan Bupati Nomor 9 Tahun 2010.

Pendidikan sangat berpengaruh pada sumber daya manusia jika pendidikannya baik maka otomatis sumber daya manusia juga akan naik, jika kita lihat dari indeks pembangunan manusia di Kabupaten Tanah Datar, maka Kabupaten Tanah Datar dalam segi pembangunan sumber daya manusia meningkat dari tahun ke tahunnya ini bisa kita lihat dari perkembangan tahun 2009-2013.

---

<sup>8</sup>[Sumbaronline.com//](http://Sumbaronline.com//) *Pembangunan Sumber Daya Manusia* diakses 10 April 2015 pukul 21.00 WIB.

<sup>9</sup> [Sumbaronline.com//](http://Sumbaronline.com//) *Pembangunan Sumber Daya Manusiadi* diakses 10 April 2015 pukul 21.00 WIB.

**Tabel 1.1**  
**Indeks Pembangunan Manusia di Sumatera Barat**

KABUPATEN	Tahun				
	2009	2010	2011	2012	2013
KEPULAUAN MENTAWAI	68.42	68.75	69.06	69.26	69.72
PESISIR SELATAN	70.61	71.15	71.77	72.43	72.98
SOLOK	70.41	70.93	71.73	72.15	72.46
SIJUNJUNG	70.37	70.92	71.40	71.80	72.15
<b>TANAH DATAR</b>	<b>73.54</b>	<b>74.00</b>	<b>74.58</b>	<b>75.00</b>	<b>75.29</b>
PADANG	71.15	71.45	71.98	72.53	72.93
PARIAMAN	71.15	71.45	71.98	72.53	72.93
AGAM	72.90	73.28	73.74	74.11	74.50
LIMA PULUH KOTA	70.80	71.22	71.78	72.24	72.45
PASAMAN	72.32	72.71	73.19	73.78	74.10
SOLOK	72.32	72.71	73.19	73.78	74.10
SELATAN	68.67	68.98	69.34	69.69	70.23
DHARMAS RAYA	68.60	69.13	69.89	70.25	70.52
PASAMAN BARAT	69.87	70.18	70.62	71.07	71.39
<b>SUMATERA BARAT</b>	<b>73.44</b>	<b>73.78</b>	<b>74.28</b>	<b>74.70</b>	<b>75.01</b>

Sumber : Pemda Tanah Datar tahun 2015

Bupati Tanah Datar memang terbilang sebagai kepala daerah yang paling komit dan senantiasa mengingatkan semua kalangan agar memiliki kepedulian tinggi



terhadap dunia pendidikan baik dalam posisinya sebagai kepala daerah maupun pribadi<sup>10</sup>.

Seperti yang tertera pada BAB III prinsip penyelenggaraan sekolah program layanan keunggulan Pada Pasal 4, yang terdiri dari 4 point, diantaranya adalah : pertama profesional yaitu proses penyelenggaraan pendidikan program layanan keunggulan memerlukan keahlian, kemahiran atau kecakapan yang memenuhi standar mutu atau norma tertentu serta memerlukan pendidikan profesi. Kedua Terbuka, yaitu proses penerimaan siswa, rekrutmen pendidik dan tenaga kependidikan serta penetapan kepala sekolah dilakukan berdasarkan potensi dan kemampuan yang dimiliki. Ketiga berkeadilan, yaitu proses penerimaan siswa rekrutmen pendidik dan tenaga kependidikan serta penetapan kepala sekolah dilakukan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural dan kemajemukan bangsa, dan yang terakhir berkelanjutan, yaitu sekolah program layanan keunggulan senantiasa dikembangkan terus-menerus berdasarkan Standar Nasional Pendidikan(SNP) secara berencana dan berkala.<sup>11</sup>

Sedangkan dalam BAB V bagian keempat (Standar Pendidik dan Tenaga Kependidikan) Pasal 9, yang terdiri 4 ayat :

1. Standar pendidik pada sekolah layanan keunggulan terdiri dari 2 kualifikasi, diantaranya : pertama kualifikasi akademik pendidik paling rendah S.1 dan 20 %

---

<sup>10</sup> Padang Ekspres, 2012, 29 Desember, *Kabupaten Pengelola pendidikan Terbaik*

<sup>11</sup>Peraturan bupati Tanah Datar, No 9 tahun 2010, tentang Sekolah Program Layanan Keunggulan, Bab III, Pasal 4, tentang Prinsip Penyelenggaraan Sekolah Program Layanan Keunggulan

berkualifikasi S.2 pada jenjang pendidikan dasar dan menengah, yang kedua

Kualifikasi kompetensi, pada kualifikasi kompetensi terbagi atas 3 bagian :

- 1) Memiliki kompetensi pedagogic, kepribadian, social, dan professional
- 2) Mampu menggunakan TIK dalam pelaksanaan tugas
- 3) Mampu mengajar dengan menggunakan bahasa Inggris

2. Standar tenaga kependidikan pada sekolah layanan keunggulan terbagi ke dalam dua kualifikasi, diantaranya: pertama, kualifikasi akademik tenaga kependidikan paling rendah SMA sederajat dan 20% berkualifikasi S.2 pada jenjang pendidikan dasar dan menengah, kedua kualifikasi kompetensi yang terbagi atas 2 bagian :

- 1) Memiliki kompetensi, kepribadian, social, dan professional
- 2) Mampu menggunakan TIK dalam pelaksanaan tugas

3. Penempatan pendidik dan pengangkatan kepala sekolah melalui proses seleksi khusus (fit and propertest) yang dilaksanakan oleh badan yang ditunjuk oleh pemerintah daerah dan dijabarkan pada petunjuk teknis

4. Peningkatan kualifikasi, kompetensi pendidik dan tenaga kependidikan dilakukan secara berkelanjutan di bawah pembinaan Satuan Kerja Perangkat Daerah terkait bidang pendidikan.

Sedangkan dibagian kelima ( Standar Sarana dan Prasarana) pasal 10, dimana terdiri dari :

1. Sekolah program layanan keunggulan memiliki standar sarana prasarana yaitu ruang belajar, ruang kepala sekolah, ruang wakil kepala sekolah, ruang staf,

ruang majelis guru, ruang tata usaha, ruang labor ( labor fisika, biologi, computer, dan bahasa), ruang multi media, ruang pustaka, ruang bimbingan konseling, ruang ibadah, asrama (putra, putri), ruang usaha kesehatan sekolah, ruang organisasi siswa intra sekolah, ruang serba guna, ruang olah raga, kolam renang, WC( siswa, guru, kepala sekolah, wakil kepala sekolah), kantin sekolah, ruang satpam, dan sarana pendukung lainnya

2. Standar sarana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) juga dilengkapi dengan ruang kelas dilengkapi dengan sarana pembelajaran berbasis TIK, ruang perpustakaan dilengkapi dengan sarana digital yang memberikan akses ke sumber belajar berbasis TIK dan internet, memiliki ruang multi media, ruang unjuk seni budaya, fasilitas olahraga, klinik kesehatan, auditorium, asrama siswa, bus sekolah, ruang kegiatan siswa, pos keamanan dan fasilitas pendukung lainnya, sarana prasarana pendidikan harus senantiasa ditingkatkan sesuai kebutuhan sekolah oleh pemerintah daerah.

Sekolah Layanan Keunggulan ada di kabupaten Tanah Datar karena prinsipnya ingin mengembangkan sekolah unggul di Indonesia menjadi lebih kompetitif dalam skala internasional. Salah satu karakteristiknya adalah mempunyai karakteristik pendidikan yang berkualifikasi tinggi dan terutama adalah untuk meningkatkan sumber daya manusia di Kabupaten Tanah Datar karena jika kualitas pendidikan tinggi maka sumber daya manusia akan jauh lebih baik. Penyelenggaraan lembaga-lembaga pendidikan di negara manapun di dunia dipandang sebagai suatu program



yang bernilai strategis. Proses pendidikan merupakan sebuah proses yang dengan sengaja dilaksanakan semata-mata bertujuan untuk mencerdaskan bangsa, melalui proses pendidikan akan terbentuk sosok-sosok individu sebagai sumber daya manusia yang akan berperan besar dalam pembangunan bangsa dan negara, oleh karena itu peran pendidikan sangat penting sebab pendidikan merupakan kunci utama untuk menciptakan sumber daya manusia yang berkualitas.

Sekolah layanan unggulan ini berbeda dengan sekolah lain karena sekolah layanan unggulan adalah sekolah yang memiliki seleksi khusus untuk masuk kedalamnya karena sekolah unggul merupakan sekolah yang menampung siswa-siswa berprestasi dengan seleksi khusus, bukan hanya siswa tetapi guru dan kepala sekolahnya juga memiliki persyaratan dan seleksi khusus karena untuk kualitas pendidikan yang tinggi.

Kebijakan untuk sekolah layanan unggulan telah tercantum dalam Peraturan Bupati Nomor 9 tahun 2010, salah satu cara untuk meningkatkan sumber daya manusia itu perlu dengan sektor pendidikan yang menciptakan siswa-siswi kompetitif dalam semua bidang agar terciptanya masyarakat yang akan bisa meningkatkan mutu daerahnya, dengan hal tersebut pemerintah Kabupaten Tanah Datar membuat sebuah sistem dengan mendirikan sekolah layanan keunggulan, dan tentu saja hal tersebut dituangkan dengan dikeluarkannya Peraturan Bupati oleh Bupati Tanah Datar tentang sekolah layanan keunggulan.

Berhasilnya pemerintah Kabupaten Tanah Datar dalam mendirikan sekolah program layanan keunggulan dan telah adanya Peraturan Bupati tentang sekolah layanan keunggulan, namun di sini munculnya indikasi tentang tidak konsistennya implementor dalam menjalankan sebuah kebijakan, setelah 5 tahun dikeluarkannya Peraturan Bupati tentang sekolah layanan keunggulan ini masih adanya kebijakan yang dibuat belum terealisasi secara maksimal salah satunya pada kategori standar pendidik dan tenaga kependidikan yang tenaga pendidik harus mampu mengajar dengan menggunakan bahasa Inggris, kualifikasi akademik pendidikan paling rendah S.1 dan 20% harus berkualifikasi S.2 pada jenjang pendidikan dasar dan menengah serta pada kategori standar sarana dan prasarana yang harus dimiliki oleh sekolah layanan program layanan keunggulan, masih ada beberapa yang kategori yang tidak dimiliki atau dipenuhi diantaranya :

1. Asrama (putra, putri)
2. Ruang olahraga
3. Kolam renang
4. Ruang satpam
5. Ruang kelas dilengkapi dengan sarana pembelajaran berbasis TIK
6. Auditorium
7. Rumah dinas
8. Bus sekolah

Sedangkan seperti yang dikatakan oleh Irfan Islamy bahwa kebijakan publik adalah suatu program yang dipilih oleh seseorang atau sekelompok orang dan dapat dilaksanakan serta berpengaruh terhadap sejumlah besar orang dalam rangka

mencapai suatu tujuan tertentu<sup>12</sup>, ada beberapa elemen penting dalam kebijakan publik, yaitu<sup>13</sup>:

1. Bahwa kebijakan publik itu dalam bentuk perdanya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah.
2. Bahwa kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata.
3. Bahwa kebijakan publik, baik untuk melakukan sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu.

Berdasarkan uraian di atas dapat dilihat bahwa secara teoritis kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dalam bentuk peraturan daerah tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata, dan ini menjadi suatu permasalahan dimana Peraturan Bupati tentang sekolah layanan unggulan hanya dinyatakan saja tetapi tidak dilaksanakan seluruhnya dalam bentuk nyata.

Untuk itu maka berdasarkan uraian di atas, dapat kita simpulkan bahwasalah satu upaya pemerintah Kabupaten Tanah Datar untuk meningkatkan mutu pendidikan adalah dengan cara membuat program sekolah layanan unggulan, yang mana program tersebut telah tertuang dalam Peraturan Bupati Tanah Datar tetapi disini masih ada beberapa kategori- kategori yang belum dipenuhi oleh sekolah layanan unggulan yaitunya pada standar pendidik dan tenaga kependidikan serta bagian sarana dan prasarana.

---

<sup>12</sup> Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, 2003 hal 15-17

<sup>13</sup> Ibid, hal 18

## 1.2 Rumusan Masalah

Kabupaten Tanah Datar merupakan kabupaten yang melaksanakan program sekolah layanan unggulan, dimana sekolah layanan keunggulan ini adalah sekolah yang berbeda dengan sekolah lain yang ada di Kabupaten Tanah Datar, sekolah ini bisa jadi dikatakan sekolah yang istimewa dari sekolah lain di Tanah Datar baik dari segi sarana dan prasarana dan lainnya, ada 2 sekolah layanan keunggulan di Kabupaten Tanah Datar yaitu jenjang SMP yaitu SMP 5 Batusangkar dan jenjang SMA yaitu SMA 3 Batusangkar, kedua sekolah layanan unggulan ini terletak di daerah yang berdekatan, yakni di daerah Bukit Gombak.

Disamping sekolah ini sudah menjadi sekolah terbaik diantara sekolah lain di Tanah Datar, dimana unggul tidak hanya dilihat dari prestasi siswa-siswinya tetapi juga unggul dari segala bidang, baik itu dari sarana dan prasarana maupun bidang lainnya, peneliti melihat dari segi kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah mengalami beberapa masalah dimana Kebijakan tersebut tidak berjalan dilapangan sesuai kebijakan yang telah tercantum dalam Peraturan Bupati Nomor 9 Tahun 2010, permasalahan tersebut terletak bagian standar pendidik dan tenaga kependidikan dan sarana prasarana .

Maka menurut penulis permasalahan ini terasa menarik untuk diteliti, dari gambaran fenomena yang telah dijelaskan diatas maka yang menjadi permasalahan dari penelitian ini adalah :

Bagaimana Implementasi kebijakan Pemerintah kabupaten Tanah Datar dalam Peraturan Bupati nomor 9 tahun 2010 tentang sekolah layanan keunggulan?

## 1.2 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan Peraturan Bupati Tanah Datar nomor 9 tahun tentang sekolah layanan keunggulan bagian *Standar pendidik dan standar sarana prasarana*, adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

Untuk mendeskripsikan Implementasi Kebijakan Pemerintah Kabupaten Tanah Datar dalam Peraturan Bupati Nomor 9 tahun 2010 tentang sekolah program layanan keunggulan

## 1.3 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memiliki manfaat:

1. Secara akademik, penelitian ini dapat menjadi bahan untuk menambah khasanah keilmuan dibidang politik dan pemerintahan khususnya pemerintahan daerah yaitu Kabupaten dan Kota di Sumatera Barat.
2. Secara Praktis, penelitian ini diharapkan menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah Kabupaten Tanah Datar untuk keberhasilan implementasi kebijakan di Kabupaten Tanah Datar khususnya dalam peraturan bupati tentang sekolah layanan keunggulan.

