

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Proses pendidikan adalah proses untuk dapat memberikan kemampuan kepada individu untuk dapat memberikan makna terhadap dirinya dan lingkungannya<sup>1</sup>. Saat ini sektor pendidikan menjadi suatu hal yang sangat penting diperhatikan, apalagi pada masa globalisasi ini, pendidikan sudah terasa menyatu kepada setiap individu masyarakat, dapat dilihat setiap anak di Indonesia sudah mendapatkan pendidikan yang layak, sebagaimana mestinya. Hal ini tidak lepas dari peran pemerintah, dalam meminimalisir masyarakat yang belum mendapatkan pendidikan. Pemerintah juga memberikan kesempatan bagi yang ingin sekolah, agar dibantu dengan dana yang telah dikeluarkan oleh pemerintah pusat kepada daerah secara efektif.

Peranan pendidikan baik formal maupun non formal, dalam menciptakan sumber daya manusia yang berkualitas sangat menentukan, dan tidak berlebihan bila pemerintah menempatkan pembangunan sektor pendidikan sebagai prioritas dalam pembangunan<sup>2</sup>. Menurut Easton, “Bukanlah: apa peran yang dimainkan pendidikan dalam suatu tatanan, namun apa peran yang harus dimainkan oleh pendidikan dalam rangka membangun warga negara yang baik<sup>3</sup>. Sementara itu faktor-faktor penyebab kurang berhasil dalam upaya peningkatan kualitas

---

<sup>1</sup> H.A.R Tilaar & Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan : Pengantar Untuk Memahami Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008, hlm. 21.

<sup>2</sup> Koran Padang, edisi 09 Oktober 2012, Pentingnya SDM Berkualitas dalam Pembangunan, (online:<http://www.kabarindonesia.com/berita.php?pil=13&jd=Pentingnya+SDM+Berkualitas+dalam+Pembangunan&dn=20090312113314> diakses 10 Oktober 2012).

<sup>3</sup> Easton, 1957:306. M. Sirozi, *Politik Pendidikan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 104-105.

pendidikan antara lain karena strategi pembangunan pendidikan selama ini bersifat *input-oriented* serta pengelolaan pendidikan yang sentralistis dan *macro-oriented*, di mana semua diatur oleh birokrasi di tingkat pusat<sup>4</sup>. Pendidikan kemudian hanya berfungsi sebagai alat (media) untuk melanggengkan kekuasaan rezim<sup>5</sup>. Desentralisasi mengandung arti pelimpahan kekuasaan oleh pusat kepada aparat pengelola pendidikan yang ada di daerah pada tingkat provinsi maupun lokal, sebagai perpanjangan aparat pusat untuk meningkatkan efisiensi kerja dalam pengelolaan pendidikan di daerah<sup>6</sup>. Demikian pula desentralisasi pendidikan memerlukan aktualisasi dalam semua jenis pendidikan yang diarahkan kepada kebutuhan perkembangan sumber daya manusia yang terdapat di daerah.

Di sinilah peran penting pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah, khususnya dalam hal melaksanakan tanggung jawab negara demi terciptanya pemerataan di segala bidang, dalam hal terlaksananya proses pelaksanaan pendidikan yang tidak terpusat atau harus dilaksanakan secara desentralisasi.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 10 Ayat 3 menyebutkan bahwa urusan pendidikan merupakan kewenangan pemerintah daerah, karena tidak masuk dalam kelompok urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, yaitu; (a) politik luar negeri, (b) pertahanan, (c) keamanan, (d) yustisi, (e) moneter, (f) fiskal nasional, (g) agama<sup>7</sup>. Berbagai cara yang telah dilakukan pemerintah di daerah sendiri dalam

---

<sup>4</sup> B. Suryosubroto, *Manajemen Pendidikan di Sekolah*, Renika Cipta, Jakarta, 2004, hlm. 203.

<sup>5</sup> Mu'arif, *Liberalisasi Pendidikan: Menggadaikan Kecerdasan Kehidupan Bangsa*, Pinus, Yogyakarta, 2008, hlm. 7.

<sup>6</sup> E. Mulyasa, *Manajemen Berbasis Sekolah*, PT Remaja Rosdakaiya, Bandung, 2005, hlm. 22.

<sup>7</sup> Hal ini akan dikemukakan kembali pada sub bagian "Lingkungan Makro: Relasi Kebijakan, Pada Relasi Kebijakan Pendidikan di Daerah dengan Kebijakan Pendidikan di Pusat".

pencapaian tujuan pendidikan, dan hasil dan upaya yang sudah dilakukan itu membuahkan hasil di salah satu kota yang ada di Sumatera Barat, tepatnya Kota Serambi Mekah yaitu Padang Panjang. Di kota ini untuk bersekolah di SD hingga SMA adalah gratis, gratis ini tidak hanya membebaskan siswa dari uang sekolah saja, namun juga perlengkapan sekolah<sup>8</sup>.

Sementara itu Kepala Dinas Pendidikan, Kenedi Dt. Kupiah mengemukakan bahwa secara teknis, meliputi historis Padang Panjang sebagai kota pendidikan, RSBI dengan sekolah unggulnya, pesantren, anggaran, pembinaan negeri dan swasta, dan yang jelas wajib belajar 12 tahun diberikan gratis<sup>9</sup>.

Sistem pendidikan yang berkualitas, pendidikan yang bermutu dan bertaraf internasional memang sudah dipakai oleh beberapa Sekolah Menengah Atas (SMA) di kota Padang Panjang, pemberdayaan peserta didik ini sebagai sumber daya yang sangat baik bagi Kota Padang Panjang.<sup>10</sup>

Sekolah dan pesantren tersebut menjadikan Padang Panjang sebagai kota pendidikan yang mulai diperhitungkan di Sumatera Barat. Bersaingnya Kota Padang Panjang ini dengan kota-kota lain yang tidak kalah unggulnya seperti halnya Kota Padang sebagai pusat pemerintahan daerah di Sumatera Barat, Kota Padang Panjang mampu mendapatkan gelar di dalam dunia pendidikan, hal itu tidaklah terlepas dari peran dan strategi pemerintah dalam meningkatkan mutu

---

<sup>8</sup>Koran Kompas, edisi 20 September 2012, Nana Arlina, Mau fasilitas dan pendidikan gratis? Tinggalah di Padang Panjang <http://regional.kompasiana.com/2011/07/120/mau-fasilitas-kesehatan-dan-pendidikan-gratis-tinggalah-di-padang-panjang> diakses tanggal 1 Oktober 2012.

<sup>9</sup> Media Sumbar Online, edisi 8 agustus 2012, kategori Pendidikan Kesehatan di Kota Padang Panjang, <http://www.sumbaronline.com/berita-10797-desfa--pendidikan-dan-kesehatan-icon-kota-padang-panjang.html> diakses tanggal 1 Oktober 2012.

<sup>10</sup> Bab IV bagian ke satu pasal 5 ayat 1 UU No. 20 tahun 2003 tentang Sistem pendidikan nasional menyebutkan bahwa setiap warga Negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu. Selanjutnya fasal 11 ayat 1 menyatakan bahwa Pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi.

pendidikan dengan kebijakan-kebijakan yang masyarakat mentaati kebijakan di dalam pendidikan tersebut. Sebagai bentuk mewujudkan pembangunan dalam bidang pendidikan di Kota Padang Panjang.

Sejumlah prestasi dalam bidang pendidikan telah banyak diraih, terutama pada bidang sains, seperti olimpiade di tingkat nasional dan internasional. Prestasi tersebut dapat dilihat pada tabel berikut ini:

**Tabel. 1.1**  
**Prestasi Pendidikan yang Pernah diraih Padang Panjang dalam Bidang Pendidikan Tahun 2011**

<b>NO</b>	<b>Nasional</b>	<b>Internasional</b>
1	Juara 1 LCC UUD 1945 dan Tap MPR	Medali Perak Olimpiade Biologi Internasional di Beijing
2	Juara 1 Lomba Olimpiade bahasa Jerman	Medali Perak Olimpiade Matematika Internasional di Korea
3	Juara 3 Lomba Karya Tulis di ITB	
4	Juara 1 Lomba Matematika tingkat Provinsi	

*Sumber: Data sekunder LKPJ Dinas Pendidikan Kota Padang Panjang 2011*

Pada tahun ajaran 2011, Kota Padang Panjang meraih Sekolah Menengah Atas unggul di Sumatera Barat, dengan sekolah unggulannya SMA Negeri 1 Padang Panjang<sup>11</sup>. Unggulnya Kota Padang Panjang dari segi pendidikan secara cepat dan tepat untuk meningkatkan pembangunan dalam segi pendidikan, dan Padang Panjang sangat mencolok dalam mengembangkan kotanya, kota ini berdaya saing tinggi dalam segala aspek pembangunan.

Dengan mendapatkan pendidikan yang layak sudah menjadi hak bagi setiap penduduk Indonesia. Hal itu tidak lepas dari program negara untuk mewujudkan masyarakat yang berpendidikan dan berwawasan. Bahkan, dengan dana bantuan

<sup>11</sup> Ridwan, Pendidikan Berkualitas dan Berkepribadian Melalui Pembelajaran Imtaq Serta Pembinaan Bakat di SMA Negeri I Padang Panjang, *Jurnal Guru*, No. 2 Vol ( Padang Panjang 18 Desember 2011) hal 140, tentang (UUSPN) No. 20/2003 yang berbunyi: Pendidikan merupakan kegiatan fundamental untuk memajukan masyarakat dan para warganya.

dari negara yang didedahkan kepada setiap daerah secara efektif, pemerintah daerah Kota Padang Panjang mencoba membantu masyarakat yang tidak mampu untuk mendapatkan pendidikan yang layak, dengan apa yang seharusnya dibutuhkan masyarakat dan lingkungannya.

Dalam perkembangannya, manusia ingin mencapai suatu kehidupan yang lebih baik. Selama manusia berusaha untuk meningkatkan kehidupannya, baik untuk meningkatkan pengetahuannya, meningkatkan dan mengembangkan kepribadian serta kemampuan atau keterampilannya, secara sadar atau tidak sadar, maka selama itulah pendidikan sebetulnya bejalan terus<sup>12</sup>.

Pelaksanaan otonomi daerah di Kota Padang Panjang merupakan momentum yang sangat tepat untuk mereformasi penyelenggaraan pendidikan dari aspek birokrasi, pendanaan, pembangunan, dan manajemen pendidikan. Desentralisasi pendidikan yang efektif tidak hanya melibatkan proses pemberian kewenangan dan pendanaan yang lebih besar dan pemerintah pusat ke pemerintah daerah, tetapi desentralisasi juga harus menyentuh pemberian kewenangan yang lebih besar ke sekolah-sekolah dalam menentukan kebijakan-kebijakan organisasi dan proses belajar-mengajar, manajemen guru, struktur dan perencanaan di tingkat sekolah, dan sumber-sumber pendanaan sekolah, itu tidak lepas dari kebijakan pemerintah Kota Padang Panjang itu sendiri.

Salah satu tujuan desentralisasi pendidikan adalah berusaha untuk mengurangi campur tangan atau intervensi pejabat atau unit pusat terhadap persoalan-persoalan pendidikan yang sepatutnya bisa diputuskan dan

---

<sup>12</sup> Burhanuddin Salam, *Pengantar Pedagogik (Dasar-dasar Ilmu Mendidik)*, PT. Rineka Cipta, 2002, Jakarta, hlm 13.

dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan masyarakat<sup>13</sup>. Dengan demikian, diharapkan bisa memberdayakan pemerintah daerah dan masyarakat.

Dalam hal ini, pemerintah Kota Padang Panjang mencoba menuangkan pelaksanaan pembangunan pendidikan dalam Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2009, dalam Bab III tentang penyelenggaraan pendidikan dan program wajib belajar 12 tahun, hal ini merupakan sebuah kemajuan. Tapi perlu diingatkan, berdasarkan kajian yang dilakukan Forum Bahtera Serambi (Forbas), ternyata hingga kini belum memiliki petunjuk operasional yang memadai, semisal peraturan walikota (perwako)<sup>14</sup>. Wakil Walikota Padang Panjang, Adirozal menyikapi persoalan pendidikan dan Perda Nomor 6 tahun 2009 tentang penyelenggaraan pendidikan di kota itu perlu dikaji ulang, agar asumsi negatif yang terpendam selama ini di hati masyarakat bisa dijelaskan secara transparan<sup>15</sup>.

Terlaksananya Perda ini memang terbilang sukses, di mana tidak adanya pemungutan uang sekolah di masing masing sekolah, namun masih banyak yang belum memanfaatkan fasilitas pendidikan yang diberikan oleh pemerintah daerah Kota Padang Panjang, seperti halnya masih banyak anak yang seharusnya bersekolah tetapi tidak menggunakan haknya. Sedangkan dalam Perda Nomor 6 tahun 2009, mewajibkan setiap anak yang berusia tujuh sampai dengan delapan belas tahun, untuk mengikuti pendidikan dasar dan pendidikan menengah. Orang tua atau wali dari anak juga wajib memberikan pendidikan dasar dan pendidikan menengah kepada anaknya.

---

<sup>13</sup> Mada Siutapa: Artikel Jurnal Manajemen Pendidikan JuMP\_Oktober 2005 [http://staf.uny.ac.id/sites/default/files/132206558/Artikel%20Jurnal%20Manajemen%20Pendidikan%20JuMP\\_oktober%202005.pdf](http://staf.uny.ac.id/sites/default/files/132206558/Artikel%20Jurnal%20Manajemen%20Pendidikan%20JuMP_oktober%202005.pdf), diakses 14 Oktober 2012.

<sup>14</sup><http://www.pewarta-indonesia.com/nusantara/4814-perda-nomor-6-tahun-2009-butuh-perwako-padang-panjang.html>.

<sup>15</sup> <http://www.pewarta-indonesia.com/berita/pendidikan/4290-penyelenggaraan-pendidikan-gratis-masih-banyak-meninggalkan-pesoalan.html>.

## 1.2 Rumusan Masalah

Seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah, persoalan demi persoalan mulai muncul. Isu sumber daya manusia yang sangat minim menjadi penyebab utama. Demikian juga halnya dengan persoalan pendidikan yang mana turut menjadi wewenang daerah menjadi pro-kontra di masyarakat. Pemberian otonomi pendidikan yang luas kepada sekolah merupakan kepedulian pemerintah terhadap gejala-gejala yang muncul di masyarakat serta upaya peningkatan mutu pendidikan secara umum.

Pemberian otonomi menuntut pendekatan manajemen yang lebih kondusif di sekolah, agar dapat mengakomodasi seluruh keinginan, sekaligus memberdayakan berbagai komponen masyarakat secara efektif guna mendukung kemajuan dan sistem yang ada di sekolah. Dengan landasan tersebut, pemerintah mencoba untuk menerapkan desentralisasi pendidikan sebagai solusi. Untuk menghasilkan pendidikan yang bermutu dalam masyarakat yang heterogen (majemuk), perlu keterlibatan semua pihak (pemerintah, keluarga, masyarakat) dan ini merupakan prasyarat utama bagi terselenggaranya pendidikan yang berkualitas.

Pada bidang pendidikan, terbukti Kota Padang Panjang memperoleh Grant Widyakrama atas keberhasilan penuntasan wajib belajar 9 tahun<sup>16</sup>. Konsep pembangunan dan pengoperasian PLPK (Pusat Labor, Pustaka dan Komputer) sebagai sumber pusat belajar (LRC) efisien dalam upaya memenuhi kebutuhan fasilitas standar bagi seluruh sekolah, jika rencana pembangunan PLPK standar

---

<sup>16</sup> Ditulis oleh bagian humas pemko Padang Panjang, dengan judul *Pemko Hujan Prestasi*, 10 Desember 2010, [http://www.PadangPanjangkota.go.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=889:pemkot-PadangPanjang-hujan-prestasi-dikota-serambi-mekkah=8&Itemid=474](http://www.PadangPanjangkota.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=889:pemkot-PadangPanjang-hujan-prestasi-dikota-serambi-mekkah=8&Itemid=474), diakses tanggal 5 Oktober 2011.

ini terwujud, memungkinkan Kota Padang Panjang bisa berkembang sebagai kota bertujuan pendidikan<sup>17</sup>.

Berbagai langkah strategis telah dilakukan Pemerintah Kota Padang Panjang seperti mengukuhkan citra Kota Padang Panjang sebagai Kota Pendidikan yang Islami, meningkatkan layanan Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD), menjamin kepastian layanan pendidikan dasar, menjamin layanan pendidikan menengah yang berkesetaraan untuk mendukung wajib belajar (wajib) 12 tahun serta melestarikan nilai-nilai adat dan budaya luhur masyarakat.<sup>18</sup>

Visi pemerintah Kota Padang Panjang di bidang pembangunan pendidikan yaitu mewujudkan Kota Padang Panjang sebagai kota tujuan pendidikan dengan layanan dan kualitas pendidikan yang berdaya saing di semua jenjang pendidikan<sup>19</sup>. Untuk mewujudkan visi tersebut Pemerintah Kota Padang Panjang membuat program prioritas di bidang pendidikan, yaitu Pencapaian Standar Pelayanan Minimal, Wajib Belajar 12 tahun, Pendidikan Karakter (bernuansa Islami). Namun penelitian ini difokuskan kepada program Wajib Belajar 12 Tahun.

Dalam hal ini pemerintah Kota Padang Panjang melakukan pembangunan di bidang pendidikan yang dituangkan dalam Perda Nomor 6 Tahun 2009 BAB III tentang Wajib Belajar 12 tahun. Tetapi pelaksanaan Perda ini masih mempunyai masalah dengan tidak adanya masyarakat yang memanfaatkan fasilitas pendidikan yang diberikan pemerintah daerah. Sementara itu Forum Bahtera Serambi (Forbas)

---

<sup>17</sup> Media Online Padang Today, edisi 9 Agustus 2011, kategori berita Padang Panjang, <http://padang-today.com/?mod=berita&today=detil&id=9711>, diakses pada tanggal 10 oktober 2012.

<sup>18</sup> Media Online Padang Media, edisi 10 september 2012, kategori Padang Panjartg berupaya menjadi kota tujuan Pendidikan, <http://padangmedia.com/7-Berita/73567-Pd-Panjang.Berupaya-Menjadi-Kota-Tujuan-Pendidikan-.html>, diakses pada tanggal 10 oktober 2012.

<sup>19</sup> Biodata calon penerima penghargaan tanda kehormatan Satyalencana Pembangunan dibidang Pendidikan Tahun 2011.

Padang Panjang dalam *meeting* nya menilai Perda Kota Padang Panjang Nomor 6 tahun 2009 tentang penyelenggaraan pendidikan, pada hari Sabtu (13/11/2010) memandang Perda ini perlu segera disosialisasikan kepada masyarakat. Karena semenjak Perda ini disahkan oleh DPRD, Forbas belum pernah melihat bahkan mendengar Perda ini disosialisasikan ke tengah masyarakat secara mendetail dan transparan, akhirnya Perda ini menimbulkan asumsi bermacam ragam di tengah masyarakat.<sup>20</sup>

Berkenaan dengan perumusan masalah di atas, maka yang menjadi pertanyaan penelitian adalah sebagai berikut: Bagaimana implementasi kebijakan pemerintah daerah dalam Perda No.6 Tahun 2009 untuk meningkatkan pembangunan pendidikan di Kota Padang Panjang melalui program wajib belajar 12 Tahun?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

Untuk mendeskripsikan serta menganalisis kebijakan pemerintah daerah dalam meningkatkan pembangunan pendidikan di Kota Padang Panjang.

### **1.4 Signifikansi Penelitian**

Manfaat penelitian ini adalah:

Secara akademis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi wawasan dan pengetahuan baru kepada kalangan akademisi, khususnya pada mahasiswa perguruan tinggi untuk mengetahui kebijakan pemerintah daerah

---

<sup>20</sup><http://www.pewarta-indonesia.com/berita/pendidikan/3711-hak-pendidikan-warga-miskin-padang-panjang-banyak-di-pertanyakan.html>.

dalam meningkatkan pembangunan pendidikan di Kota Padang Panjang, dalam kaitannya dengan tujuan pelaksanaan otonomi daerah dan perkembangan demokrasi di Indonesia.