

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah mengisyaratkan kemungkinan-kemungkinan pengembangan suatu wilayah dalam suasana yang lebih kondusif dan dalam wawasan yang lebih demokratis, termasuk juga didalamnya pengelolaan pendidikan dan pengembangan bidang pendidikan. Pemberlakuan undang-undang tersebut menuntut adanya perubahan pengelolaan pendidikan dari yang bersifat sentralistik kepada yang bersifat desentralistik. Pemberian hak otonomi daerah ini memberikan harapan baru khususnya bagi dunia pendidikan, hal ini dimaksudkan agar setiap daerah lebih serius meningkatkan kualitas sumber daya manusia dan memberikan kesempatan yang seluas-luasnya bagi anak usia sekolah untuk mengenyam pendidikan. Dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa tersebut harus didukung dengan pembangunan gedung sekolah yang memadai, sarana dan prasarana pendidikan dan pengajaran, pendidik dan tenaga kependidikan yang sesuai dengan kualifikasi dan bersertifikasi agar proses pencerdasan kehidupan bangsa dapat tercapai sesuai amanat undang-undang, agar terciptanya manusia Indonesia yang cerdas dan berkualitas.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Otonomi Daerah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk

mendirikan satuan pendidikan tingkat dasar dan menengah, dengan tetap mengacu peraturan-peraturan yang dikeluarkan pemerintah pusat. Desentralisasi pendidikan merupakan upaya untuk mendelegasikan sebagian atau seluruh wewenang di bidang pendidikan yang dilakukan oleh unit atau pejabat pusat kepada unit atau pejabat dibawahnya, atau dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Kebijaksanaan yang berdimensi lokal adalah semua hal yang sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat daerah. Memilih lokasi tempat berdirinya gedung sekolah, menambah dan mengangkat guru, memilih dan mengangkat kepala sekolah, pendidikan dan diklat guru, menentukan kurikulum lokal, dan lain sebagainya yang lebih tepat dan efisien jika daerah yang melakukannya. Akan tetapi, pelaksanaan itu tetap berdasarkan ketentuan, standarisasi dan ketetapan pemerintah pusat, Hamzah B.Uno (2011: 36).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 14 untuk urusan pemerintahan skala kabupaten; (1) Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi: a) perencanaan dan pengendalian pembangunan. b) perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang. c) penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat. d) penyediaan sarana dan prasarana umum. e) penanganan bidang kesehatan. f) penyelenggaraan pendidikan. g) penanggulangan masalah sosial. h) pelayanan bidang ketenagakerjaan. i)fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah. j) pengendalian lingkungan hidup. k) pelayanan pertanahan. l) pelayanan kependudukan, dan catatan sipil. m) pelayanan administrasi umum

pemerintahan. n) pelayanan administrasi penanaman modal. o) penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya. p). urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 yang meliputi tentang pendidikan, memberi kewenangan bagi pemerintah daerah untuk mendirikan sekolah baru, memberikan izin pendirian sekolah swasta dan peningkatan status sekolah swasta menjadi sekolah negeri, akan tetapi pemerintah kabupaten juga juga tetap mempedomani petunjuk teknis yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

Pedoman Pendirian SD, SMP, SMA dan SMK diatur dalam Keputusan Menteri Pendidikan Nasional (Kepmendiknas) Nomor 060/U/2002 tentang Pedoman pendirian Sekolah yang diatur pada Bab II Persyaratan Pendirian Sekolah pasal 4 Persyaratan pendirian sekolah meliputi :

- (a) Hasil studi kelayakan; (b) Rencana induk pengembangan sekolah (RIPS);
- (c) Sumber peserta didik; (d) Tenaga kependidikan; (e) Tenaga non kependidikan;
- (f) Kurikulum/program kegiatan belajar; (g) Sumber pembiayaan ; (h) Sarana dan Prasarana dan (i) penyelenggara sekolah.

Selain persyaratan pendirian sekolah sebagaimana dimaksud pada Bab II pasal 4 juga di jelaskan pada pasal 5 Studi kelayakan pendirian sekolah berisi:

- (a). Latar belakang dan tujuan pendirian sekolah; (b) Bentuk dan nama sekolah;
- (c) Lokasi sekolah dan dukungan masyarakat;(d) Sumber peserta didik; (e). Guru dan tenaga kependidikan lainnya serta rencana pengembangannya; (f). Sumber pembiayaan selama lima tahun yang meliputi biaya investasi penyelenggaraan ,

operasional dan proyeksi aliran dana; (g) Fasilitas lingkungan penunjang penyelenggaraan pendidikan; (h) Peta pendidikan.

Sekolah sebagai institusi pendidikan formal di Indonesia harus mampu mengembangkan seluruh potensi yang dimiliki oleh peserta didik meliputi aspek kognitif, afektif, dan psikomotor sesuai dengan tujuan pendidikan nasional yang tertuang dalam Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional Nomor 20 Tahun 2003. Sekolah harus mampu menyelenggarakan proses pendidikan dan pembelajaran yang bermutu. Karwati (2013: 47), ada tiga pilar fungsi sekolah yang dapat diwujudkan dalam proses pendidikan adalah fungsi penyadaran, fungsi progresif, dan fungsi mediasi". Fungsi pendidikan sebagai penyadaran adalah sekolah bertanggung jawab untuk mempertahankan nilai-nilai budaya masyarakat dan membentuk kesatuan diri sebagai manusia (fungsi konservatif). Pendidikan sebagai instrument penyadaran bermakna bahwa sekolah berfungsi membangun kesadaran untuk tetap berada pada tatanan sopan santun, beradab dan bermoral dimana hal itu menjadi tugas semua orang. Fungsi progresif pendidikan adalah merujuk pada eksistensi sekolah sebagai pembaharu/ pengubah kondisi masyarakat kekinian kesosok yang lebih maju. Selain itu juga fungsi ini berperan sebagai wahana pengembangan dan dominasi ilmu dan teknologi. Saat ini fungsi progresif sekolah sebagai lembaga pendidikan terus menampilkan sosok nya walaupun belum menunjukkan pencapaian yang signifikan. Fungsi mediasi (perantara) pendidikan yaitu menjembatani fungsi konservatif dengan fungsi progresif, yang termasuk fungsi mediasi adalah kehadiran institusi pendidikan sebagai wahana sosialisasi, pembawa bendera moralitas, wahana proses

pemanusiaan dan kemanusiaan umum serta pembinaan idealisme sebagai manusia terpelajar.

Pendidikan merupakan satu komoditi yang selalu laris menjadi bahan perbincangan dan dibutuhkan setiap lapisan masyarakat, yang menjadi permasalahan adalah berapa banyak biaya yang harus dikeluarkan oleh pemerintah untuk membangun sekolah baru diiringi dengan melengkapi sarana dan prasarana sebagai penunjangnya serta menyiapkan pendidik dan tenaga kependidikan. Hal ini merupakan modal yang besar dalam rangka terwujudnya wajib belajar 12 tahun dan meningkatkan kualitas manusia Indonesia di masa mendatang. Ukuran kualitas mengarah pada upaya perbaikan dan peningkatan terhadap kualitas sumber daya manusia yang berilmu, cerdas, terampil dan mampu menghadapi berbagai masalah dan tantangan hidup di masa sekarang dan yang akan datang.

Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 47 tahun 2008 tentang wajib pendidikan selama 12 tahun yang telah dimulai pada tahun ajaran 2013/2014. Salah satu latar belakang pemerintah mengeluarkan peraturan tersebut adalah agar anak-anak Indonesia mendapatkan pendidikan yang layak, seperti sekarang ini yang mewajibkan anak-anak Indonesia mengikuti pendidikan selama 12 tahun atau hingga lulus SLTA/SMA sederajat. Selain itu dengan adanya program pendidikan ini, pemerintah berharap nantinya anak-anak bangsa tidak akan ketinggalan dengan informasi-informasi kekinian, ilmu pengetahuan dan teknologi yang semakin terus berkembang dan mengalami kemajuan seiring dengan perkembangan zaman yang semakin modern atau semakin maju.

Dalam hal ini Bupati Aceh Selatan telah mencanangkan program percepatan penuntasan wajib belajar pendidikan dasar (wajib dikdas) 12 tahun, dengan harapan taraf pendidikan minimal di Kabupaten Aceh Selatan berada pada level SMA sederajat. Sesuai dengan program tersebut Bupati Aceh Selatan mendirikan dan meresmikan penergian sebanyak 17 sekolah pada tahun 2014, mulai dari sekolah SD, SMP, SMA dan SMK, berdasarkan keputusan surat Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Aceh Selatan Nomor 421/ 1656/ 2014 tanggal 3 Juli 2014 perihal penetapan penergian sekolah dasar, sekolah menengah pertama, sekolah menengah atas dan sekolah menengah kejuruan dalam Kabupaten Aceh Selatan. Nama-nama Sekolah yang dibangun dan dinegerikan adalah sebagai berikut: SD Negeri 9 Labuhanhaji, SD Negeri Labuhanhaji Barat, SD Negeri Kedai Runding Kluet Selatan, SD Negeri Ladang Luah Kluet Utara, SD Negeri Ie Alem Trumon Timur, SD Negeri Blang Geulinggang Sawang, SMP Negeri 4 Labuhanhaji Timur, SMA Negeri Unggul Darussalam Labuhanhaji, SMA Negeri 1 Kota Bahagia, SMA Negeri 2 Meukek, SMA Negeri 2 Samadua, SMA Negeri Unggul Darussa'adah Kluet Raya, SMA Negeri 1 Trumon Tengah dan SMA Negeri Unggul Hidayatul Iimi Trumon, SMK Negeri 1 Labuhanhaji Timur, SMK Negeri 1 Kluet Timur, SMK Negeri 1 Trumon Timur, (Transaktual,2017.<http://transaktual.com/fullspot/daerah/bupati-resmi-17sekolah>)

Pada tahun 2016 Dinas Pendidikan Kabupaten Aceh Selatan kembali mendirikan 7 sekolah baru langsung dengan status sekolah negeri, nama-nama sekolah tersebut yakni : SDN 4 Manggamat Kecamatan Kluet Tengah, SMPN 4

Meukek Kecamatan Meukek, SMPN 3 Kluet Tengah, SMPN 4 Kluet Timur Kecamatan Kluet Timur, SMPN 4 Trumon Timur, SMP Negeri 4 Tapaktuan, SMP Negeri Satu Atap Alue Keujrun Kecamatan Kluet Tengah.

**Tabel. 1.1. Data Jumlah Guru dan Siswa pada 6 SMA baru per Maret 2017**

NO	NPSN	NAMA SEKOLAH	GURU PNS	GURU BANTU	TAHUN AJARAN/ JUMLAH SISWA	JUMLAH SISWA / KELAS
1.	698415478	SMAN 2 Samadua	10	11	2014/15 : 36	KLS XII : 19
					2015/16 : 58	KLS XI : 11
					2016/17 : 66	KLS X : 14
2.	69874007	SMAN 2 Meukek	16	6	2014/15 : 41	KLS XII : 41
					2015/16 : 84	KLS XI : 43
					2016/17 ; 130	KLS X : 46
3.	69875551	SMAN Unggul Darussa'adah	9	4	2014/15 : 25	KLS XII : 25
					2015/16 : 47	KLS XI : 22
					2016/17 : 90	KLS X : 43
4.	69874008	SMAN 1 Kota Bahagia	6	6	2014/15 : 62	KLS XII : 62
					2015/16 ; 95	KLS XI : 33
					2016/17 : 145	KLS X : 50
5.	69874011	SMAN Unggul Hidayatul Ilmi	5	5	2014/15 ; 24	KLS XII : 24
					2015/16 ; 34	KLS XI : 10
					2016/17 ; 51	KLS X : 17
6.	69874009	SMAN 1 Trumon Tengah	6	3	2014/15 ; 28	KLS XII : 28
					2015/16 ; 58	KLS XI : 30
					2016/17: 117	KLS X : 59

Sumber: Dapodik Dinas Pendidikan Kabupaten Aceh Selatan Bulan Maret 2017.

Pendirian satuan pendidikan mengacu pada Keputusan Menteri Pendidikan Nasional nomor 060/U/2002, dalam pendirian satuan pendidikan tingkat dasar dan menengah tersebut juga memperhatikan berapa banyak angka usia sekolah di daerah tersebut, jumlah daya tampung sekolah lama yang sederajat sehingga dipandang penting akan pendirian sekolah baru di daerah tersebut.

Kebijakan pendirian sekolah baru di Kabupaten Aceh Selatan menimbulkan persoalan baru. Persoalan tersebut adalah belum tersedianya sarana dan prasarana yang memadai, kurangnya peserta didik, kurangnya pendidik dan tenaga kependidikan di sekolah tersebut. Salah satu contoh permasalahan pendirian satuan pendidikan tingkat menengah di Kabupaten Aceh Selatan adalah belum tersedianya mobiler seperti meja dan bangku belajar di SMA Negeri 2 Samadua sehingga para siswa terpaksa duduk di lantai, (Aceh Selatan, 2017. <http://acehselatan.com/belajar-diatas-lantai-dprk-tinjau-sma-2-samadua>).

Faktor-faktor penyebab belum tersedianya sarana dan prasarana belajar, jumlah siswa yang kurang, jumlah pendidik dan tenaga kependidikan belum memadai dan lain sebagainya disebabkan oleh beberapa faktor : (1) Faktor tidak memperhatikan Kepmendiknas Nomor 060/U/2002, (2) Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Sarana dan Prasarana Pendidikan, (3) Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Nomor :129a/U/2004 Tentang Standar Pelayanan Minimal. Apabila permasalahan-permasalahan diatas dibiarkan maka akan berdampak pada motivasi mengajar guru akan berkurang, proses belajar mengajar tersendat, gairah belajar siswa menurun dengan demikian akan menurunkan mutu pendidikan di Kabupaten Aceh Selatan. Jika penelitian mendalam tidak dilakukan terhadap kebijakan pendirian sekolah beserta permasalahan yang ditimbulkannya, maka dikawatirkan akan berdampak pada upaya peningkatan mutu sumber daya manusia di Kabupaten Aceh Selatan. Oleh karena itu peneliti akan melakukan penelitian tentang “ Analisis Kebijakan Pendirian Satuan Pendidikan Dasar dan Menengah di Kabupaten Aceh Selatan “.



## 1.2. Fokus Penelitian

Fokus pada penelitian ini adalah implementasi Kepmendiknas nomor 060/U/2002 tentang Pedoman Pendirian Sekolah, khusus Bab II Persyaratan pendirian sekolah Pasal 4 syarat pendirian sekolah dengan menggunakan kerangka teori implementasi George C. Edwards III. Teori ini akan memperhatikan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan pendirian satuan pendidikan dasar dan menengah di Kabupaten Aceh Selatan, yaitu: 1).Komunikasi, 2).Sumberdaya, 3).Disposisi dan 4).Struktur birokrasi

## 1.3. Rumusan Masalah

Permasalahan penelitian ini secara umum adalah bagaimana implementasi kebijakan pemerintah tentang pendirian sekolah baru di Kabupaten Aceh Selatan dan secara khusus dapat dirumuskan dalam beberapa pertanyaan penelitian yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimanakah proses komunikasi/sosialisasi kebijakan terhadap pendirian satuan pendidikan dasar dan menengah di Kabupaten Aceh Selatan?
2. Bagaimanakah dukungan sumberdaya terhadap implementasi kebijakan pendirian satuan pendidikan dasar dan menengah di Kabupaten Aceh Selatan?
3. Bagaimanakah dukungan disposisi dalam implementasi kebijakan pendirian satuan pendidikan dasar dan menengah di Kabupaten Aceh Selatan?
4. Bagaimanakah dukungan struktur birokrasi pada implementasi kebijakan pendirian satuan pendidikan dasar dan menengah di Kabupaten Aceh Selatan?
5. Bagaimanakah konsistensi implementasi kebijakan Kepmendiknas Nomor 060/U/2002 pada pendirian Sekolah dasar dan menengah di Aceh Selatan ?

#### **1.4. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan permasalahan penelitian diatas, maka penelitian ini bertujuan untuk menganalisis proses implementasi kebijakan pendirian satuan pendidikan tingkat dasar dan menengah di Kabupaten Aceh Selatan melalui:

1. Mendeskripsikan proses komunikasi/sosialisasi kebijakan terhadap pendirian satuan pendidikan dasar dan menengah di Kabupaten Aceh Selatan.
2. Mendeskripsikan dukungan sumberdaya terhadap implementasi kebijakan pendirian satuan pendidikan dasar dan menengah di Kabupaten Aceh Selatan.
3. Mendeskripsikan dukungan disposisi dalam implementasi kebijakan pendirian satuan pendidikan dasar dan menengah di Kabupaten Aceh Selatan.
4. Mendeskripsikan dukungan struktur birokrasi pada implementasi kebijakan pendirian satuan pendidikan dasar dan menengah di Kabupaten Aceh Selatan.
5. Mendeskripsikan konsistensi implementasi kebijakan Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 060/U/2002 pada pendirian sekolah dasar dan menengah di Kabupaten Aceh selatan.

#### **1.5. Manfaat Penelitian**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan rekomendasi kepada pengambil kebijakan baik oleh Pemerintah Kabupaten Aceh Selatan, Pemerintah Provinsi Aceh serta dari Pemerintah Pusat dalam hal ini Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia.

Hasil dari Penelitian ini juga diharapkan mampu memberikan manfaat baik manfaat teoretis maupun manfaat praktis.

## **1. Manfaat Teoritis**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan dan kajian dalam ilmu administrasi pendidikan. Sebagai salah satu sumber informasi empiris tentang kompleksitas permasalahan dalam implementasi kebijakan Permendiknas Nomor 060/U/2002 tentang Pedoman Pendirian Sekolah khususnya pada kebijakan pendirian satuan pendidikan dasar dan menengah di Kabupaten Aceh Selatan. Suatu kebijakan pendidikan hendaknya harus selalu diselaraskan dengan kebijakan yang lain yang terkait, yang telah dirumuskan oleh pemerintah pusat. Pendirian satuan pendidikan dasar dan menengah harus memperhatikan prinsip - prinsip dasar sesuai dengan standarisasi baik sarana dan prasarana, pendidik dan tenaga kependidikan yang telah diatur oleh pemerintah. Melalui peraturan-peraturan yang telah dirumuskan tersebut kebijakan yang diambil dapat mewujudkan usaha mencerdaskan kehidupan bangsa, pemerataan pendidikan di seluruh pelosok tanah air dengan demikian akan meningkatkan kualitas manusia di Indonesia. Selain itu diharapkan dapat memberi sumbangan pemikiran baru untuk memajukan pendidikan nasional serta dapat digunakan sebagai bahan perbandingan dalam penelitian sejenis.

## **2. Manfaat Praktis**

- a. Sebagai bahan masukan bagi Pemerintah Kabupaten Aceh Selatan, untuk meningkatkan mutu pendidikan dasar dan menengah di Aceh Selatan.
- b. Sebagai bahan masukan dan pertimbangan bagi kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Aceh Selatan.

- c. Sebagai bahan masukan bagi Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Aceh, untuk meningkatkan mutu pendidikan menengah di Provinsi Aceh.
- d. Sebagai informasi bagi kepala sekolah dalam penyelenggaraan pendidikan tetap mengacu pada peraturan-peraturan yang ditetapkan pemerintah pusat dalam upaya meningkatkan mutu pendidikan di Indonesia.
- e. Sebagai bahan masukan bagi DPRK Kabupaten Aceh Selatan dan DPRA Provinsi Aceh agar selalu melakukan evaluasi terhadap kebijakan yang berkaitan dengan pendidikan dan mengalokasi anggaran pendidikan sebesar dua puluh persen (20%).
- f. Sebagai bahan rekomendasi bagi Pemerintah Kabupaten Aceh Selatan, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Pusat dalam hal perumusan dan implementasi kebijakan – kebijakan tentang pendidikan nasional.
- g. Sebagai landasan dan pertimbangan bagi pemerintah pusat untuk mengkaji kembali atau melakukan evaluasi tentang kebijakan pendirian sekolah baru dalam upaya meningkatkan mutu pendidikan di Indonesia.
- h. Sebagai bahan masukan bagi Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia dalam mengevaluasi setiap kebijakan kearah yang lebih baik demi kemajuan pendidikan nasional.