

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Sejak reformasi bergulir di Indonesia pada tahun 1998, perhatian pemerintah pada bidang pendidikan semakin besar. Hal itu di tandai dengan berbagai macam kebijakan yang diluncurkan pemerintah untuk memperbaiki mutu pendidikan nasional yang masih sangat kurang termasuk didalamnya pada tingkat pendidikan dasar. Berbagai kebijakan tersebut seperti pembaharuan Sistem Pendidikan Nasional Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (SISDIKNAS), penerapan Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP), penerapan Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah (MPMBS), otonomi di bidang pendidikan, dan pelaksanaan Ujian Akhir Sekolah Berstandar Nasional (UASBN) pada tingkat sekolah dasar (Departemen Pendidikan Nasional, 2008: 1)

Usaha tersebut diharapkan dapat meningkatkan pengelolaan pendidikan ke arah yang lebih baik. Pengelolaan pendidikan ini tidak saja perlu memperbaharui atau membenahi sistem pendidikan tetapi juga semua faktor pendukung yang ada seperti sarana dan prasarana, gedung sekolah, tenaga pengajar, dana, dan program sekolah perlu dikelola secara baik dan profesional. Pengelolaan sekolah yang baik dapat berdampak pada produktifitas dan pelayanan sekolah yang semakin baik. Baik buruknya pengelolaan sekolah dapat dilihat dari tingkat efisiensi dan keefektifan penggunaan sumber-sumber daya yang dimiliki sekolah serta produktivitas dan pelayanan sekolah.

Peningkatan pengelolaan sekolah yang lebih baik, pemerintah mengambil berbagai kebijakan diantaranya pelaksanaan penggabungan sekolah (*regrouping*) yang dinilai selama ini pengelolaannya kurang optimal. Pelaksanaan penggabungan beberapa sekolah tersebut didasarkan berbagai pertimbangan, misalnya karena berkurangnya murid disekolah. Berkurangnya siswa di sebuah sekolah dasar dapat menjadi salah satu faktor penyebab dilakukannya penggabungan sekolah – sekolah yang kurang berkembang.

Sehubungan dengan itu kebijakan penggabungan sekolah dinilai akan dapat meningkatkan efisiensi, keefektifan, produktivitas, dan pelayanan sekolah. Terjadinya penurunan siswa di sejumlah sekolah dasar terkait dengan pertumbuhan penduduk di Indonesia khususnya kelahiran dibanding era tahun 1960-an sampai tahun 1970-an. Pada tahun 1960-an sampai dengan tahun 1970-an terjadi ledakan jumlah kelahiran (*baby boom*). Pada era tersebut, tingkat pertumbuhan penduduk di Indonesia sangat tinggi yang ditunjukkan dengan tingginya angka kelahiran.

Jumlah kelahiran yang terjadi pada tahun 1970-an mendorong pemerintah saat itu untuk mendirikan sekolah dasar. Seiring dengan diperkenalkannya dan di berlakukannya program Keluarga Berencana (KB) sejak tahun 1980, angka kelahiran anakpun dapat ditekan. Menurunnya angka kelahiran anak, berdampak pada lembaga pendidikan di tingkat sekolah dasar, karena jumlah anak yang masuk usia sekolah dasar mengalami penurunan yang cukup signifikan. Akibatnya sejumlah sekolah dasar yang di bangun pada tahun 1970-an mengalami kekurangan siswa.

Untuk mengefektifkan sekolah-sekolah yang kekurangan murid tersebut, maka pemerintah mengambil kebijakan dengan cara melakukan *regrouping* atau penggabungan beberapa sekolah dasar. Selain karena kurangnya usia anak masuk sekolah dasar di sejumlah sekolah dasar, penggabungan sekolah juga karena faktor lain seperti lokasi atau jarak antar sekolah dan untuk efisiensi dan keefektifan sumber daya yang dimiliki sekolah. Misalnya, pengelolaan dana, tenaga guru, dan sarana dan prasarana yang dinilai akan menjadi lebih baik bila dilakukan penggabungan.

Seiring penyelenggaraan otonomi daerah yang diberlakukan seperti yang diatur dalam Undang- Undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah. Setiap daerah diberi wewenang untuk mengatur dirinya sendiri dalam kegiatan peningkatan mutu pendidikan di wilayah masing-masing. Adanya otonomi daerah ini berdampak positif bagi dunia pendidikan karena salah satu hal yang di atur dalam undang-undang adalah mengenai otonomi di bidang pendidikan. Hal ini disambut positif oleh pemerintah daerah kabupaten Gunungkidul. Salah satu upaya yang dilakukan pemerintah kabupaten Gunungkidul dalam menata dunia pendidikan di wilayahnya adalah dengan melaksanakan kebijakan penggabungan beberapa sekolah dasar yang pengelolaannya dinilai kurang optimal. Penggabungan sekolah dasar tersebut sesuai dengan surat edaran Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Propinsi DIY. No. 953/900 tanggal 30 Juni 2000 tentang pertimbangan untuk penggabungan, penghapusan, dan pendirian sekolah.

Kondisi sarana prasarana sekolah dan lingkungan Sekolah Dasar sebagian besar belum mencerminkan kondisi yang memenuhi standar minimum.

Kompetensi guru juga belum mampu menunjang pendidikan dasar sebagai jenjang pendidikan yang diharapkan menjadi landasan kokoh untuk jenjang pendidikan berikutnya. Kurikulum muatan lokal belum dapat menjawab kebutuhan dan pemecahan masalah lingkungan di hampir semua daerah, dan sampai saat ini masih menjadi masalah yang tak kunjung selesai. Dalam kaitannya dengan kualitas manajemen pendidikan, masih banyak terjadi kelambanan dan kerancuan perubahan – perubahan cara berpikir dari pola sentralistik ke desentralistik, terutama yang berkaitan dengan manajemen berbasis sekolah dan masyarakat (*school and community based management*), penghapusan dikotomi antara sekolah negeri dan sekolah swasta, implementasi budi pekerti, wawasan kebangsaan, dan pembaharuan dibidang pendidikan, perlu segera mendapatkan penanganan yang konsisten dan terarah berkaitan dengan semangat desentralisasi dan otonomi pendidikan (Renstra Diknas, 2001).

Dengan memperhatikan permasalahan – permasalahan yang dihadapi dan tantangan tantangan kedepan yang akan dihadapi, maka peningkatan mutu dan relevansi Sekolah Dasar diarahkan pada perbaikan beberapa faktor yang paling mempengaruhi mutu pendidikan, seperti kualifikasi, kemampuan dan kesejahteraan guru/kepala sekolah, kurikulum yang fleksibel, sarana dan prasarana yang memadai, serta peningkatan efisiensi dan optimalisasi pendayagunaan sumber daya pendidikan.

Salah satu kegiatan pokok yang akan dilaksanakan dalam upaya mencapai tujuan dan sasaran program pendidikan dasar dalam kurun waktu lima tahun (2005-2010) adalah melaksanakan revitalisasi serta penggabungan sekolah-

sekolah terutama SD agar tercapai efisiensi dan efektivitas yang didukung dengan fasilitas yang memadai.

Berdasarkan evaluasi tahun ini, maka sejumlah SD di Gunungkidul harus segera mendapat penanganan karena selalu mengalami kekurangan murid. Dengan program penggabungan sekolah yang dilaksanakan Pemkab Gunungkidul sejak tahun 2003, diharapkan akan terjadi efisiensi dan efektif serta produktivitas yang tinggi.

Dari beberapa Sekolah Dasar negeri tidak semua sekolah tersebut mempunyai jumlah siswa yang besar, banyak yang hanya mempunyai jumlah siswa yang hanya sedikit. Bahkan ada Sekolah Dasar yang tidak mendapatkan siswa baru pada tahun ajaran baru. Sedangkan di bidang kepegawaian dengan adanya *zero growth* maka tidak ada penerimaan pegawai baru, sementara itu jumlah guru Sekolah Dasar semakin berkurang dengan adanya guru – guru yang memasuki pensiun sehingga rasio guru kelas tidak seimbang dengan jumlah kelas yang ada. Untuk menghadapi permasalahan tersebut pemerintah Gunungkidul melaksanakan penggabungan Sekolah Dasar.

Disisi lain jarak antar sekolah sangat jauh sehingga kemungkinan untuk digabung menimbulkan kecemburuan sosial antar karyawan, wali murid dan sejumlah anak. Namun demikian penggabungan harus dilakukan mengingat efisiensi dalam pengelolaan, pembiayaan dan dalam meningkatkan mutu pendidikan. Penggabungan ini tidak harus sekolah kecil dengan sekolah kecil, tetapi dapat juga sekolah kecil bergabung dengan sekolah besar.

Kebijakan penggabungan sekolah dasar ini sesuai dengan kebijakan strategis dibidang pendidikan. Renstra tersebut menjelaskan adanya upaya pemda Kabupaten Gunungkidul untuk meningkatkan profesionalisme guru, meningkatkan mutu lulusan, efisiensi dan keefektifan penggunaan dana, meningkatkan standar pelayanan minimal, mengembangkan KTSP dan meningkatkan partisipasi masyarakat. Melalui penggabungan sejumlah sekolah dasar yang pengelolaannya kurang optimal akan menjadi lebih baik. Sehubungan dengan hal itu sejak kebijakan penggabungan sekolah ini diberlakukan pemda kabupaten Gunungkidul telah berhasil melakukan penggabungan sekolah dasar diwilayahnya.

Gencarnya pelaksanaan kebijakan penggabungan sejumlah sekolah dasar didasarkan atas berbagai macam pertimbangan, di antaranya: (1) ditemukannya sejumlah sekolah dasar yang muridnya sangat sedikit, (2) sistem kepegawaian yang menganut *zero growth* (tidak menerima pegawai baru), (3) ketidak efisienan sumber – sumber daya sekolah, (4) pengelolaan sekolah yang kurang berkembang. Dampak ledakan bayi (*baby boom*) yang terjadi di era tahun 1970-an juga terasa di Kabupaten Gunungkidul yang ditunjukkan dengan banyaknya sekolah dasar di wilayah ini. Seiring dengan pertumbuhan penduduk khususnya kelahiran yang mengalami penurunan, sejumlah sekolah dasar di Kabupaten Gunungkidulpun mengalami kekurangan jumlah siswa yakni kurang dari 100 siswa yang diisyaratkan pada sebuah sekolah. Kebijakan penggabungan sekolah menjadi salah satu pilihan untuk meningkatkan pengelolaan sekolah ke arah yang lebih baik.

Sistem kepegawaian yang menganut *zero growth* (tidak menerima pegawai baru) berdampak pada berkurangnya tenaga didik disekolah dasar seiring dengan banyaknya guru yang menjelang masa pensiun. Hal ini mengakibatkan terjadinya kekurangan tenaga guru sehingga dapat menghambat pelaksanaan kegiatan belajar mengajar. Terjadinya kekurangan guru di sejumlah sekolah karena beberapa guru yang mengalami masa pensiun sementara disekolah lain mengalami kelebihan guru memperlihatkan adanya ketidakefisienan sumber daya manusia. Penggabungan sekolah diharapkan dapat mengatasi permasalahan tenaga guru tersebut.

Tidak bisa dipungkiri bahwa beberapa sekolah dasar di Kabupaten Gunungkidul pengelolaannya kurang optimal sehingga sekolah tersebut kurang berkembang. Hal itu dapat dilihat dari mutu lulusan yang kurang optimal. Padahal, pemerintah harus tetap menyediakan dana untuk sekolah – sekolah tersebut. Kebijakan penggabungan sekolah paling tidak dapat mengurangi jumlah dana yang harus dialokasikan untuk pemeliharaan, penyediaan sarana dan prasarana dan untuk pengeluaran gaji guru sekolah dasar. Penggabungan sejumlah sekolah dasar yang dilakukan pemerintah daerah Kabupaten Gunungkidul, diharapkan dapat memberikan dampak positif terhadap perkembangan mutu sekolah, terjadinya efisiensi dan keefektifan sumber daya yang dimiliki sekolah, produktivitas dan pelayanan sekolah yang lebih baik.

Meskipun kebijakan penggabungan dapat berdampak positif namun tidak jarang menimbulkan masalah seperti keberatan dari masyarakat (orang tua), kepala sekolah yang akan kehilangan posisinya, guru yang harus pindah tugas,

jarak yang semakin jauh yang akan ditempuh oleh sejumlah siswa. Hal ini mengindikasikan bahwa penggabungan sekolah tidak selalu mudah dilaksanakan. Adanya penggabungan sekolah juga memungkinkan adanya jumlah guru disekolah yang digabung. Hal ini akan menimbulkan masalah baru sehingga dinas pendidikan diharapkan mampu akan menyalurkan guru lainnya kesekolah – sekolah yang masih kekurangan guru. Masalah lainnya adalah meskipun dinas pendidikan mampu menyalurkan guru –guru kesekolah lain, namun bisa jadi tidak semua guru menerima hal tersebut karena berbagai alasan, seperti jarak yang jauh, ataupun karena alasan keluarga.

Penggabungan sekolah dasar menjadi sebuah sekolah baru diharapkan dapat dikelola dengan baik dan dapat meningkatkan efisiensi dan efektifitas sekolah, sumber tenaga didik, kualitas pelaksanaan belajar mengajar, sarana dan prasarana, pemerataan pendidikan, dan peningkatan standar kompetensi siswa secara minimal. Hal ini dikarenakan sebelum penggabungan sumber daya yang dimiliki sekolah seperti pendanaan cenderung lebih besar. Selain itu sarana dan prasarana yang dibutuhkan dua sekolah menjadi lebih banyak, padahal siswa yang menggunakan di dua sekolah relatif sedikit.

Meskipun kebijakan penggabungan sekolah dinilai dapat meningkatkan efisiensi, efektifitas sumber daya manusia yang dimiliki sekolah, namun tidak secara otomatis akan menghasilkan sekolah baru yang lebih baik. Hal ini sangat tergantung pengelolaan sekolah seperti adanya kerja sama diantara guru-guru yang mengalami penggabungan, adanya dukungan dari masyarakat, dan motivasi siswa yang tinggi dalam belajar setelah mendapatkan teman-teman yang baru.

Penggabungan sekolah juga tidak serta merta akan meningkatkan produktifitas dan pelayanan sekolah jika guru, kepala sekolah dan siswa tidak menjalin kerja sama yang baik dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Keberhasilan pengelolaan dapat dilihat dari prestasi akademik dan non akademik. Penggabungan sekolah dasar belum menjamin adanya perbaikan pelaksanaan kegiatan belajar mengajar. Penggabungan sekolah dasar justru bisa mengakibatkan terganggunya pelaksanaan kegiatan belajar mengajar, karena adanya perbedaan pandangan dari guru-guru sekolah dasar yang melakukan penggabungan. Kepala sekolahpun dapat kehilangan jabatannya sehingga kemungkinan dirinya melakukan penolakan terhadap penggabungan sekolah.

B. Fokus Penelitian

Bertolak dari latar belakang yang telah diungkapkan, maka dapat dirumuskan fokus penelitian adalah bagaimana pengelolaan Sekolah Dasar berbasis regrouping (study situs SD Umbulrejo dan SD Ponjong 4), dengan sub fokus penelitian adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pengelolaan Guru SD Umbulrejo dan SD Ponjong IV setelah digabung.
2. Bagaimana pengelolaan Sarana dan Prasarana SD Umbulrejo dan SD Ponjong IV setelah digabung.
3. Bagaimana pengelolaan Dana SD Umbulrejo dan SD Ponjong IV setelah digabung.

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan fokus dan perumusan masalah di atas, maka ada tiga tujuan penelitian ini, yaitu mendiskripsikan :

1. Pengelolaan Guru SD Umbulrejo dan SD Ponjong IV setelah digabung.
2. Pengelolaan Sarana dan Prasarana SD Umbulrejo dan SD Ponjong IV setelah digabung.
3. Pengelolaan Dana SD Umbulrejo dan SD Ponjong IV setelah digabung

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis :
 - a. Bagi akademik, dapat memperkaya kajian teori dibidang pendidikan khususnya mengenai pengelolaan Sekolah Dasar yang berbasis regrouping.
 - b. Bagi peneliti, dapat menjadikan masukan atau sebagai referensi bagi peneliti selanjutnya yang akan meneliti hal yang sama yakni dibidang pengelolaan penggabungan Sekolah Dasar
2. Manfaat Praktis :
 - a. Bagi pemerintah daerah Kabupaten Gunungkidul, dapat memberikan masukan untuk mengevaluasi regrouping di wilayahnya
 - b. Bagi Sekolah, dapat menjadikan masukan untuk pengelolaan sekolah setelah pelaksanaan penggabungan dalam rangka meningkatkan efisiensi, keefektifan, dan pengelolaan sekolah

- c. Bagi masyarakat, dapat menjadikan masukan untuk lebih meningkatkan partisipasi dan peran sertanya dalam melakukan pengawasan terhadap sekolah yang telah mengalami penggabungan.