

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Salah satu kewajiban pemerintah adalah meningkatkan kualitas pendidikan masyarakat, sesuai dengan yang tertuang di dalam pembukaan UUD 1945 mencerdaskan masyarakat. Kewajiban tersebut tentang pemberian layanan pendidikan kepada masyarakat. Hal ini diatur pada UUD 1945 Pasal 31 yang berbunyi *“tiap-tiap warga Negara berhak mendapat pengajaran”*, bahkan setiap warga Negara wajib mengikuti pendidikan dasar, oleh karena itu pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menciptakan sistem pendidikan yang dapat meningkatkan pelayanan pendidikan kepada masyarakat.

Di era otonomi daerah saat ini, salah satu kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah adalah kewenangan di bidang pendidikan. Hal ini tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 18 yang berbunyi:

“(1) Penyelenggara Pemerintahan Daerah memprioritaskan pelaksanaan Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (3).”

Hal ini juga diperkuat oleh Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 12, yang berbunyi:

“(1) Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud dalam pasal 11 ayat (2) meliputi: a. Pendidikan”

Berdasarkan undang-undang tersebut, dapat dipahami bahwa tidak hanya pemerintah pusat yang memiliki tanggung jawab penuh untuk memberikan pelayanan pendidikan, tetapi pemerintah daerah juga bertanggungjawab terhadap peningkatan kualitas pendidikan di daerahnya masing-masing. Sebelum dilaksanakannya otonomi daerah pelayanan pendidikan sepenuhnya merupakan tanggung jawab pemerintah pusat. Namun setelah diimplementasikannya kebijakan otonomi daerah, maka penyelenggaraan pendidikan saat ini tidak hanya menjadi tanggungjawab pemerintah pusat, namun juga menjadi tanggung jawab dari pemerintah daerah, khususnya pendidikan dasar, menengah pertama, hingga pendidikan menengah atas.

Dalam upaya meningkatkan kualitas pendidikan di daerah, pemerintah daerah menempatkan sekolah sebagai salah satu fokus utama. Ide menempatkan sekolah menjadi bagian utama dalam proses pembuatan keputusan dalam peningkatan mutu pendidikan, berbeda dengan konsep mengenai pengelolaan sekolah yang selama ini dipahami oleh masyarakat luas.¹ Selama ini pengelolaan sekolah, lebih banyak diintervensi birokrasi pusat dan mendominasi proses pengambilan atau pembuatan keputusan pendidikan, yang bukan hanya kebijakan bersifat makro saja tetapi juga kepada hal-hal yang bersifat mikro. Selama ini, sekolah cenderung hanya melaksanakan kebijakan-kebijakan birokrasi pusat yang belum tentu sesuai dengan kebutuhan belajar siswa, lingkungan sekolah, harapan orang tua dan masyarakat serta dunia usaha. Pengalaman menunjukkan bahwa sistem lama seringkali

¹Departemen Pendidikan Nasional, *Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah*, (Jakarta: Direktorat Pendidikan Menengah Umum, 2000), hal 37.

menimbulkan kontradiksi antara apa yang menjadi kebutuhan sekolah dengan kebijakan yang harus dilaksanakan dalam proses peningkatan mutu pendidikan.

Fenomena pemberian kemandirian kepada sekolah akan memperlihatkan suatu perubahan cara berpikir yang bersifat rasional, normatif dan menggunakan pendekatan perspektif dalam pengambilan keputusan pendidikan.² Hal ini tentu berimplikasi kepada suatu kesadaran akan kompleksnya pengambilan keputusan dalam sistem pendidikan dan organisasi yang mungkin tidak dapat diapresiasi secara utuh oleh kebijakan-kebijakan birokrat pusat. Hal inilah yang kemudian mendorong munculnya pemikiran untuk beralih kepada konsep manajemen peningkatan mutu pendidikan berbasis sekolah sebagai pendekatan baru di Indonesia, yang merupakan bagian dari desentralisasi pendidikan yang tengah dikembangkan.

Manajemen Peningkatan Mutu Pendidikan Berbasis Sekolah (MPMBS) merupakan alternatif baru dalam pengelolaan pendidikan yang lebih menekankan kepada kemandirian dan kreatifitas sekolah. Konsep ini mengacu pada teori *effective school* yang lebih memfokuskan diri pada perbaikan proses pendidikan. Beberapa indikator yang menunjukkan karakter dari konsep manajemen ini antara lain lingkungan sekolah yang aman dan tertib, sekolah memiliki misi dan target mutu yang ingin dicapai, sekolah memiliki kepemimpinan yang kuat, adanya harapan yang tinggi dari personel sekolah (kepala sekolah, guru, dan siswa) untuk berprestasi.

² *ibid.*, 33.

Pengembangan konsep MPMBS didesain untuk meningkatkan kemampuan sekolah dalam mengelola perubahan pendidikan kaitannya dengan tujuan keseluruhan, kebijakan, strategi perencanaan, inisiatif kurikulum yang telah ditentukan oleh pemerintah dan otoritas pendidikan. Pendidikan ini menuntut adanya perubahan sikap dan tingkah laku seluruh komponen sekolah; kepala sekolah, guru dan staf administrasi termasuk orang tua dan masyarakat.

Pendidikan berbasis mutu harus dibangun sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang terus berkembang secara dinamis. Implikasinya adalah perlunya pemberdayaan pendidik dan tenaga kependidikan, termasuk guru, yang terwadahi dalam berbagai forum secara optimal. Terkait dengan pemberdayaan tenaga kependidikan, Undang-Undang Nomor 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, mempersyaratkan guru untuk: (i) memiliki kualifikasi akademik minimum S1/D4; (ii) memiliki kompetensi sebagai agen pembelajaran yaitu kompetensi pedagogik, kepribadian, sosial, dan profesional; dan (iii) memiliki sertifikat pendidik. Dengan berlakunya undang-undang ini diharapkan memberikan suatu kesempatan yang tepat bagi guru untuk meningkatkan profesionalismenya melalui pelatihan, penulisan karya ilmiah, pertemuan di Kelompok Kerja Guru (KKG), dan pertemuan di Musyawarah Guru Mata Pelajaran (MGMP). Dengan demikian KKG dan MGMP memiliki peran penting dalam mendukung pengembangan profesional guru.

Menurut Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia nomor 16 Tahun 2007 tentang Standar Kualifikasi Akademik dan Kompetensi Guru, ada beberapa kompetensi yang harus dimiliki oleh guru antara lain:

kompetensi pedagogik, kepribadian, profesional, dan sosial yang diperoleh melalui pendidikan profesi. Berdasarkan hal itu, untuk meningkatkan profesionalisme guru diperlukan model pembinaan yang dapat berpengaruh terhadap kegiatan belajar mengajar yang bertujuan untuk meningkatkan mutu pendidikan. Salah satu model pembinaan yang giat dilaksanakan adalah Kelompok Kerja Guru (KKG) bagi guru sekolah dasar yang didalamnya terdapat Musyawarah Guru Mata Pelajaran (MGMP). KKG merupakan mitra dari Lembaga Penjamin Mutu Pendidikan (LPMP) dalam meningkatkan mutu pendidikan. Direktorat Jenderal Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan menjelaskan bahwa untuk mewujudkan peran KKG dalam mengembangkan profesionalisme guru, maka peningkatan kinerja KKG merupakan hal yang mendesak. Berbagai upaya telah dilakukan untuk meningkatkan kinerja KKG, antara lain melalui berbagai pelatihan instruktur dan guru inti, peningkatan sarana dan prasarana, dan peningkatan mutu manajemen KKG.

Namun demikian, berbagai indikator mutu pendidikan belum menunjukkan peningkatan kinerja KKG yang berarti. Disadari KKG sering hanya dijadikan sebagai salah satu wadah pertemuan para guru yang lebih banyak membahas tentang persiapan dalam melaksanakan ujian sekolah, dalam hal ini berhubungan dengan pembuatan soal-soal yang akan dipakai dalam ujian semester ataupun membuat bank soal sebagai persiapan siswa menghadapi Ujian Nasional.

Kegiatan KKG belum mengarah pada tujuan-tujuan untuk meningkatkan kompetensi guru seperti pelatihan-pelatihan yang dilaksanakan dalam kegiatan KKG dengan tujuan untuk meningkatkan kinerja guru. Alasan yang paling mendasar adalah keterbatasan dana, karena bagaimanapun kegiatan tersebut pasti akan membutuhkan dana terutama untuk pembiayaan instruktur, dan penyediaan sarana dan prasarana. KKG semakin lama bukan semakin meningkatkan malahan semakin melemahkan kualitas pendidikan karena guru-guru hanya terfokus pada kegiatan unit masing-masing tanpa adanya kegiatan yang jelas.

Pelaksanaan KKG sebenarnya bertujuan untuk meningkatkan kompetensi guru, namun pada kenyataannya program ini belum sepenuhnya berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan. Pada kenyataannya masih banyak kendala-kendala yang dihadapi baik dari segi manajemen, keuangan, tenaga ahli, maupun sarana-prasarana yang belum terpenuhi. Sehubungan dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen dan Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2008 tentang Pengakuan Hasil Belajar Sebelumnya (*Recognition of Prior Learning*), maka KKG mempunyai peranan yang sangat krusial sebagai wadah dalam mengembangkan profesionalitas guru. Untuk itu KKG perlu dikelola secara profesional agar dapat menjalankan fungsi dan perannya secara maksimal.

Landasan filosofi dari pembentukan KKG ini adalah untuk meningkatkan profesionalitas guru anggota forum KKG. Melalui forum KKG diharapkan akan terjadi sharing informasi antara guru dari satu sekolah dengan guru dari

sekolah lainnya. Dengan demikian, diharapkan kompetensi guru akan tumbuh dan berkembang seiring dengan dengan meningkatnya aktivitas KKG di tingkat kota atau kabupaten umumnya dan di tingkat kecamatan khususnya.

Tingkat kecamatan merupakan inti administrasi terdepan bagi pembinaan pendidikan Sekolah Dasar. Jumlah sekolah dasar pada suatu kecamatan akan bertambah seiring dengan bertambahnya penduduk usia 7-12 tahun. Hal ini menyebabkan rentang pembinaan dan pengawasan semakin berat. Oleh karena itu Pemerintah Kota Bukittinggi melalui Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten/Kota mengeluarkan kebijakan pembentukan gugus Sekolah Dasar (SD). Kebijakan ini ditetapkan melalui Surat Keputusan Kepala Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kota Bukittinggi Nomor: 188.45.4a/Disdikpora-Bkt/222/2013 tentang Pembentukan Gugus Sekolah Dasar/Madrasah Ibtidaiyah Negeri dan Swasta se Kota Bukittinggi Tahun 2013-2018.

Suatu gugus, terdiri dari 3-8 Sekolah Dasar oleh pembentukan gugus dalam suatu wilayah/daerah berdekatan, hal ini akan sangat membantu efisiensi dan efektifitas pembinaan dan pengawasan tersebut. Dalam pembentukan gugus bisa mengacu kepada letak geografis sekelompok sekolah, luas wilayah, kepadatan dan konsentrasi penduduk, arus komunikasi dan transportasi, kontur

daerah, dan lain-lain. Untuk memudahkan pembinaan dan pengorganisasian sekolah maka pembentukan gugus seharusnya mempertimbangkan:³

1. Sekolah Dasar yang akan dikelompokkan dalam suatu gugus letaknya berdekatan
2. Jumlah anggota gugus terdiri atas 3-8 Sekolah Dasar dan dimungkinkan kurang dari jumlah tersebut apabila antar satu Sekolah Dasar dengan Sekolah Dasar lainnya sangat berjauhan
3. Antar satu Sekolah Dasar dengan Sekolah Dasar lainnya dalam gugus mudah berkomunikasi
4. Sekolah Dasar Inti terletak diantara Sekolah Dasar-Sekolah Dasar lain (anggota gugus) sehingga para guru anggota gugus mudah berkunjung ke sekolah inti
5. Sekolah Dasar Inti dipilih dari Sekolah Dasar negeri yang memiliki kelebihan diantara sekolah anggota gugus
6. Pada setiap gugus (sekolah inti) dibentuk Pusat Kegiatan Guru (PKG) sebagai wadah untuk tempat para guru dan Kepala Sekolah melaksanakan kegiatannya.

Pembentukan gugus dimaksudkan untuk memperlancar upaya peningkatan mutu pengetahuan, wawasan, kemampuan, dan keterampilan profesional para tenaga kependidikan. Dalam meningkatkan mutu kegiatan atau proses belajar mengajar dengan mendayagunakan segala sumber daya dan potensi yang dimiliki oleh sekolah, dan akhirnya mampu meningkatkan mutu hasil belajar.

³Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *op.cit.* (Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1996), 9.

Gugus satuan pendidikan ini memiliki fungsi:⁴

1. Wahana pembinaan profesionalitas tenaga kependidikan melalui wadah-wadah kegiatan pembinaan profesional melalui KKG, KKKS, dan KKPS
2. Wahana menumbuhkembangkan semangat kerjasama secara kompetitif dikalangan anggota gugus dan rangka meningkatkan mutu pendidikan.
3. Wadah penyebaran informasi, inovasi, dan pembinaan tenaga kependidikan dalam rangka peningkatan mutu pendidikan.
4. Upaya untuk meningkatkan koordinasi partisipasi masyarakat dan orang tua siswa dalam meningkatkan peran serta mereka dalam membantu penyelenggaraan pendidikan
5. Wadah menyemai jiwa persatuan dan kesatuan serta menumbuhkan rasa percaya diri dalam menyelesaikan tugas bagi guru, kepala sekolah, pengawas, dan pembina.

Tujuan pembentukan gugus adalah akselerasi peningkatan kemampuan profesional guru sekolah dasar dalam upaya meningkatkan mutu proses belajar mengajar serta hasil belajar siswa dengan mendayagunakan segala sumber daya dan potensi yang dimiliki sekolah.⁵ Tujuan tersebut sudah mampu dicapai oleh Kota Bukittinggi, dibuktikan dengan peringkat pertama perolehan nilai Ujian Nasional tingkat Sekolah Dasar pada beberapa tahun terakhir. Hal ini dapat dilihat dari perolehan nilai Ujian Nasional di Sumatera Barat pada tahun ajaran 2012/2013 dan 2013/2014 seperti dalam tabel berikut:

⁴*op. cit.*, 4.

⁵ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *op.cit.* (Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1997), 2

Tabel 1.1 Perbandingan Hasil Ujian Nasional di Provinsi Sumatera Barat Tahun Pelajaran 2012/2013 dan 2013/2014

Kode Kota	Nama Kabupaten/Kota	2012/2013			2013/2014		
		Jumlah Peserta	Nilai Rata-Rata	Ranking Provinsi	Jumlah Peserta	Nilai Rata-Rata	Ranking Provinsi
01	Kota Padang	15.050	24.35	9	14.973	24.00	8
02	Kota Bukittinggi	2.377	26.81	1	2.389	25.91	1
03	Kota Padang Panjang	1.002	23.20	14	992	23.61	9
04	Kota Sawahlunto	1.078	24.95	7	1.076	25.51	5
05	Kota Solok	1.220	24.47	8	1.241	23.61	10
06	Kota Payakumbuh	2.485	25.52	4	2.522	24.67	3
07	Kota Pariaman	1.737	25.05	6	1.797	24.11	6
08	Kabupaten Agam	8.934	25.74	3	8.937	24.82	2
09	Kabupaten Pasaman	5.740	23.47	13	5.863	22.62	14
10	Kabupaten Lima Puluh Kota	6.525	26.16	2	6.640	24.54	4
11	Kabupaten Solok	7.305	22.79	17	7.348	22.09	17
12	Kabupaten Padang Pariaman	8.966	24.06	11	8.625	22.89	13
13	Kabupaten Pesisir Selatan	9.580	23.14	15	9.338	22.15	16
14	Kabupaten Tanah Datar	6.329	25.23	5	6.260	24.06	7
15	Kabupaten Sijunjung	3.972	23.70	12	4.156	23.14	12
16	Kabupaten Kepulauan Mentawai	1.746	18.23	19	1.760	18.72	19
17	Kabupaten Pasaman Barat	7.812	22.32	18	7.886	21.03	18
18	Kabupaten Solok Selatan	3.162	22.80	16	3.164	22.53	15
19	Kabupaten Dharmasraya	3.794	24.31	10	3.744	23.33	11
	Provinsi Sumatera Barat	98.841	24.09		98.231	23.24	

Sumber: Daftar Nilai Ujian Nasional Kota Bukittinggi Tahun Pelajaran 2013/2014, Pemerintah Kota Bukittinggi Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Bidang TK SD Seksi Kurikulum, 2014

Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga bertugas untuk bekerjasama dengan seluruh instansi terkait di tingkat kecamatan untuk membentuk organisasi gugus. Gugus sendiri dapat diartikan sebagai kumpulan beberapa sekolah yang terdiri dari satu sekolah inti dan beberapa sekolah imbas yang berada disekitarnya. Pada sekolah inti terdapat Pusat Kegiatan Guru (PKG), sebagai wadah Kelompok Kerja Guru (KKG) dan Kelompok Kerja Kepala Sekolah (KKKS).⁶

Salah satu faktor yang sangat besar pengaruhnya terhadap kualitas pendidikan adalah perbandingan jumlah siswa, jumlah guru, dengan jumlah sekolah. Hal ini dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 1.2 Jumlah Guru dan Siswa Sekolah Dasar di Kota Bukittinggi berdasarkan Kecamatan

No.	Kecamatan		Tahun							
			2011		2012		2013		2014	
			Negeri	Swasta	Negeri	Swasta	Negeri	Swasta	Negeri	Swasta
1.	Guguk Panjang	Guru	275	130	293	119	272	121	245	122
		Siswa	5.695	1.947	5.931	1.761	5.566	1.920	5.402	2.125
2.	Mandiangan Koto Selayan	Guru	239	109	241	115	265	73	236	84
		Siswa	3.766	1.326	3.871	1.508	3.395	914	2.991	1.294
3.	Aur Birugo Tigo Baleh	Guru	134	48	126	64	234	79	190	78
		Siswa	2.972	661	2.720	930	3.111	997	3.420	1.310

Sumber: Olahan Peneliti. Diolah dari Bukittinggi dalam Angka 2015

⁶Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Manajemen dan Pemanfaatan Gugus Sekolah*. (Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1997), 1

Tabel 1.3 Jumlah Sekolah Dasar di Kota Bukittinggi berdasarkan Kecamatan

No.	Kecamatan	Jumlah Gugus	Tahun							
			2011		2012		2013		2014	
			Negeri	Swasta	Negeri	Swasta	Negeri	Swasta	Negeri	Swasta
1.	Guguk Panjang	4	18	7	17	8	17	6	17	5
2.	Mandiangan Koto Selayan	4	20	6	19	5	19	7	19	7
3.	Aur Birugo Tigo Baleh	2	11	3	11	4	11	4	11	3

Sumber: Olahan Peneliti. Diolah dari Bukittinggi dalam Angka 2015

Jika dilihat dari jumlah siswa, jumlah siswa di Kecamatan Mandiangan Koto Selayan lebih sedikit dari siswa yang ada di Kecamatan Guguk Panjang. Namun jika melihat dari jumlah sekolah dan jumlah guru yang mengajar, Kecamatan Mandiangan Koto Selayan memiliki sekolah yang lebih banyak. Tetapi diluar hal tersebut, kualitas pendidikan di Kecamatan Mandiangan Koto Selayan dapat dikatakan lebih baik dibanding dengan dua kecamatan lainnya jika menilik pada hasil nilai yang diperoleh beberapa tahun kebelakang ini.

Kota Bukittinggi yang memiliki 64 Sekolah Dasar baik negeri maupun swasta dibagi kedalam 10 gugus yang masing-masing gugusnya terdiri dari 5-8 sekolah. Pembagiannya gugusnya tersebut adalah:

Tabel 1.4 Pembagian Gugus Sekolah Dasar/Madrasah Ibtidaiyah Negeri dan Swasta se Kota Bukittinggi Tahun 2013-2018

No.	Kelompok Gugus	Sekolah Dasar Inti	Sekolah Dasar Imbas
1.	Gugus I Guguk Panjang	SD Negeri 01 Benteng Pasar Atas	SD Negeri 07 Bukit Cangang SD Negeri 12 Bukit Cangang SD Negeri 01 Benteng Pasar Atas SD Negeri 14 Aur Tajungkan Tengah Sawah SD Swasta Fransiskus
2.	Gugus II Guguk Panjang	SD Negeri 02 Percontohan	SD Negeri 04 Bukit Apit Puhun SD Negeri 11 Bukit Apit Puhun SD Negeri 13 Bukit Apit Puhun SD Islam Al-Azhar SD Luar Biasa Al-Azhar
3.	Gugus III Guguk Panjang	SD Negeri 03 Pakan Kurai	SD Negeri 06 Aur Tajungkan Tengah Sawah SD Negeri 17 Pakan Kurai SD Negeri 19 Aur Tajungkan Tengah Sawah SD Swasta Trisula Perwari
4.	Gugus IV Guguk Panjang	SD Negeri 08 Tarok Dipo	SD Negeri 05 Tarok Dipo SD Negeri 16 Tarok Dipo SD Negeri 18 Tarok Dipo SD Swasta Jamiyatul Hujjaj SD Islam Insan Kamil
5.	Gugus I Mandiangin Koto Selayan	SD Negeri 04 Garegeh	SD Negeri 03 Pulai Anak Air SD Negeri 06 Pulai Anak Air SD Negeri 14 Tanjung Alam SD Negeri 15 Pulai Anak Air SD Islam Shahiral Ilmi SD Luar Biasa Manggis Ganting SD Islam Ulul Albab
6.	Gugus II Mandiangin Koto Selayan	SD Negeri 05 Puhun Pintu Kabun	SD Negeri 10 Puhun Pintu Kabun SD Negeri 12 Puhun Pintu Kabun SD Negeri 13 Kubu Gulai Bancah SD Islam Al-Falah MI Swasta Al Ikhwan Pintu Kabun SD Autisma YPPA
7.	Gugus III Mandiangin Koto Selayan	SD Negeri 07 Kubu Gulai Bancah	SD Negeri 01 Campago Ipuh SD Negeri 08 Campago Ipuh SD Negeri 16 Campago Ipuh MI Negeri Gulai Bancah
8.	Gugus IV Mandiangin Koto Selayan	SD Negeri 09 Manggis Ganting	SD Negeri 02 Campago Guguk Bulek SD Negeri 11 Campago Guguk Bulek SD Negeri 17 Manggis Ganting SD Negeri 18 Campago Guguk Bulek SD Islam Al-Islah

9.	Gugus I Aur Birugo Tigo Baleh	SD Negeri 03 Pakan Labuah	SD Negeri 01 Ladang Cakiah SD Negeri 02 Aur Kuning SD Negeri 06 Parit Antang SD Negeri 08 Kubu Tanjung SD Negeri 11 Aur Kuning SD Excellent Plus
10.	Gugus II Aur Birugo Tigo Baleh	SD Negeri 04 Garegeh	SD Negeri 05 Birugo SD Negeri 07 Belakang Balok SD Negeri 09 Belakang Balok SD Negeri 10 Sapiran SD Islam Terpadu Cahaya Hati SD Swasta Masyitah SD Autis Permata Bunda

Sumber: Surat Keputusan Kepala Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kota Bukittinggi Nomor: 188.45.4a/Disdikpora-Bkt/222/2013 tentang Pembentukan Gugus Sekolah Dasar/Madrasah Ibtidaiyah Negeri dan Swasta se Kota Bukittinggi Tahun 2013-2018

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa terdapat 64 Sekolah Dasar di Kota Bukittinggi yang dibagi menjadi 10 Gugus. Pada Kecamatan Guguk Panjang terdapat 23 sekolah yang dibagi menjadi 4 gugus. Di Kecamatan Mandiangin Koto Selayan terdapat 26 sekolah yang dibagi menjadi 4 gugus, dan di Kecamatan Aur Birugo Tigo Baleh terdapat 15 sekolah yang dibagi kedalam 2 gugus.

Namun kebijakan pembentukan gugus Sekolah Dasar yang ditetapkan melalui Surat Keputusan Kepala Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kota Bukittinggi Nomor: 188.45.4a/Disdikpora-Bkt/222/2013 tentang Pembentukan Gugus Sekolah Dasar/Madrasah Ibtidaiyah Negeri dan Swasta se Kota Bukittinggi Tahun 2013-2018 hanya menerangkan mengenai pembagian gugus untuk Sekolah dasar dengan melampirkan nama-nama sekolah yang ada di Kota Bukittinggi, tanpa ada penjelasan lebih lanjut seperti mengenai tugas yang harus dilakukan oleh masing-masing gugus, sumber dana kegiatan gugus, sistem koordinasi antara seluruh implementor yang ada di gugus dengan Dinas

Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kota Bukittinggi. Hal ini seperti yang disampaikan Kepala SD Negeri 04 Garegeh sekaligus sebagai Ketua Gugus I Kecamatan Mandiangin Koto Selayan menyatakan:⁷

“...kegiatan yang ada di gugus ini sebenarnya tidak jelas. SK yang dikeluarkan oleh Dinas hanya membagi sekolah kedalam gugus-gugus tertentu tanpa ada kejelasan terhadap apa yang harus dilakukan setelah gugus ini dibagi.”

Berdasarkan wawancara tersebut, dapat diketahui bahwa tugas dan fungsi gugus ini masih kurang jelas. Surat Keputusan pembentukannya pun hanya sebatas pada pembentukan kelompok-kelompok gugusnya saja tanpa ada lampiran yang menjelaskan apa saja tugas dan fungsi dari gugus ini bagi sekolah.

Padahal sejarah pembentukan gugus sekolah dasar di lingkungan Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kota Bukittinggi sudah cukup panjang. Sejak pertama kali dikeluarkannya aturan mengenai pembentukan gugus ini oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, yaitu pada tahun pelajaran 1996/1997. Pada saat itu, pembentukan gugus ini oleh Departemen pendidikan dan Kebudayaan mengacu pada Peraturan pemerintah Nomor 28 Tahun 1990 Tentang Pendidikan Dasar, Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1992 Tentang Tenaga Kependidikan, dan Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 0487/U/1982 Tentang Sekolah Dasar. Pembentukan ini dilaksanakan serentak se-Indonesia sebagai wahana pembinaan profesional

⁷ Wawancara dengan Ibu Dra. Sri Ramayenti. Kepala SD Negeri 04 Garegeh sekaligus Ketua Gugus I Mandiangin Koto Selayan. Diwawancarai pada 7 April 2015

tenaga kependidikan. Pada masa ini pulalah mulai dikenalkan istilah Kelompok Kerja Guru (KKG), Kelompok Kerja Kepala Sekolah (KKKS), dan Kelompok Kerja Pengawas Sekolah (KKPS).

Hal ini sesuai dengan apa yang disampaikan salah satu sekolah imbas di Gugus I Kecamatan Mandiangin Koto Selayan yakni Kepala SD Negeri 03 Pulau Anak Air yang dalam wawancaranya menyebutkan:⁸

“...sebenarnya sudah ada sejak pertengahan tahun 90an rasanya. Soalnya waktu itu ibuk pertama kali menjadi guru tahun 1992 belum ada istilah gugus sampai beberapa tahun kedepannya..”

Dari wawancara tersebut, kita mengetahui bahwa keberadaan gugus ini baru mulai ada pada pertengahan tahun 1990an. Ini sesuai dengan pedoman yang pada saat itu dikeluarkan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan pada tahun 1996/1997.

Di Kota Bukittinggi sendiri fungsi dari gugus memang belum seperti apa yang diharapkan seperti pedoman pada tahun 1996/1997, padahal pedoman tersebut telah digunakan sekitar 20 tahun, dan pengimplementasiannya seharusnya sudah maksimal.

⁸ Wawancara dengan Ibu Kristina Soembarwaty, S.Pd. Kepala SD Negeri 03 Pulau Anak Air. Diwawancarai pada 26 Maret 2016.

Hal ini seperti hasil wawancara dengan Kepala SD Negeri 03 Pulau Anak Air yang menyatakan:⁹

“terkadang kegiatan gugus yang KKG ini dipelestick menjadi ajang kumpul-kumpul guru, bukan kelompok kerja guru. Tidak bisa juga disalahkan, karena kadang apa yang dikerjakan itu tidak terlalu jelas.”

Sejalan dengan hal tersebut, peneliti tidak menemukan pedoman untuk mengelola gugus sekolah selain yang diberikan oleh pihak sekolah, yakni buku pedoman pengelolaan gugus sekolah yang diterbitkan pertama kali pada tahun 1996/1997. Bahkan di beberapa sekolah termasuk sekolah inti gugus sama sekali tidak lagi memiliki pedoman ini. Atas dasar salah satu faktor itulah, gugus sekolah tidak paham harus membuat program dan laporan pertanggungjawaban setiap tahun ajarannya.

Pada tahun 2014, pada saat Pemerintah Pusat menurunkan Dana Bantuan Sosial Pendamping Kurikulum 2013, barulah pihak gugus dituntut untuk membuat laporan pertanggungjawaban. Kepala SD Negeri 04 Garegeh sekaligus sebagai Ketua Gugus I Kecamatan Mandiangin Koto Selayan yang gugusnya memiliki sekolah imbas terbanyak mengatakan:¹⁰

“...dari tahun-ketahun gugus gak ada bikin program gugus dan LPJ karena uang yang dihabiskan dalam kegiatan gugus adalah uang gugus. Dan gak jelas juga LPJnya mau dikasihina kemana. Tahun 2014 baru ada Dana Bansos yang dapat

⁹ Wawancara dengan Ibu Kristina Soembarwaty, S.Pd. Kepala SD Negeri 03 Pulau Anak Air. Diwawancarai pada 15 April 2016.

¹⁰ Wawancara dengan Ibu Dra. Sri Ramayenti. Kepala SD Negeri 04 Garegeh sekaligus Ketua Gugus I Mandiangin Koto Selayan. Diwawancarai pada 7 April 2015

digunakan untuk membiayai kegiatan gugus khusus untuk pendampingan kurikulum 2013.”

Dari pernyataan beliau, dapat diketahui bahwa tidak pernah ada dana untuk menyelenggarakan kegiatan gugus ini dari tahun-ketahun kecuali pada tahun 2014 saat ada dana Bantuan Sosial Pendamping Kurikulum 2013.

Berdasarkan beberapa fenomena yang telah peneliti gambarkan tersebut peneliti tertarik untuk mengevaluasi implementasi kebijakan pembentukan gugus sekolah dasar di Kecamatan Mandiangin Koto Selayan, Kota Bukittinggi.

Pada dasarnya, pembentukan gugus oleh Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kota Bukittinggi merupakan sebuah kebijakan yang dapat dikaji melalui perspektif kebijakan publik. Karena pembentukan gugus merupakan sebuah upaya yang dilakukan pemerintah dalam rangka menyelesaikan permasalahan publik, yaitu untuk meningkatkan kualitas pendidikan. Untuk itu, pada penelitian ini peneliti menggunakan Teori Kebijakan Grindle karena dianggap sesuai dengan penelitian ini.

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teori implementasi Grindle, karena Grindle membicarakan mengenai sikap dan perilaku para implementor dalam mencapai keberhasilan implementasi program. Secara teoritis pun Grindle menjelaskan bahwa untuk menilai keberhasilan implementasi suatu kebijakan, ada 2 variable yakni Isi Kebijakan (*Content of Policy*) dan Variabel Lingkungan (*Context of Policy*).

Pertama, Isi Kebijakan (*Content of Policy*), keberhasilan implementasi program biasanya sangat dipengaruhi oleh konten kebijakan itu sendiri. Tidak bisa dipungkiri, bahwa Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kota Bukittinggi telah berhasil mempertahankan kualitas pendidikan di Kota Bukittinggi, yang salah satu upayanya adalah dengan mengeluarkan kebijakan pembentukan gugus bagi seluruh sekolah dasar di Kota Bukittinggi. Namun, dibalik keberhasilan Kota Bukittinggi memiliki kualitas pendidikan yang baik di level Provinsi Sumatera Barat, terdapat data yang menerangkan bahwa gugus yang telah dibentuk oleh Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kota Bukittinggi ini cenderung tidak memiliki tugas pokok dan fungsi yang jelas.

Selain dipengaruhi oleh konten kebijakan, implementasi kebijakan juga dipengaruhi oleh variabel lingkungan (*Context of Policy*). Variabel lingkungan dapat berupa kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat dalam proses implementasi, karakteristik rezim yang berkuasa, serta kepatuhan & respon dari implementor itu sendiri. Seperti layaknya kebijakan publik lainnya, implementasi kebijakan pembentukan gugus, juga dipengaruhi oleh lingkungan tempat kebijakan tersebut diimplementasikan.

Peneliti tertarik untuk mengkaji kebijakan pembentukan gugus sekolah dasar karena menurut peneliti, gugus merupakan suatu wadah bagi sekolah dasar untuk menyamakan persepsi dan peningkatan profesionalitas guru. Sekolah Dasar merupakan wadah pembentukan karakter generasi bangsa, sehingga kebijakan pembentukan gugus sekolah dasar ini dirasa perlu untuk dilaksanakan evaluasi. Evaluasi ini nantinya bertujuan untuk memberikan

deskripsi implementasi kebijakan pembentukan gugus, sehingga nantinya bisa menjadi masukan bagi pemerintah dalam melaksanakan kebijakan tersebut.

Pemilihan Kecamatan Mandiangin Koto Selayan sebagai lokasi penelitian didasarkan pada capaian hasil nilai yang diperoleh kecamatan tersebut dalam beberapa tahun kebelakang ini yang tinggi. Faktor lain yang menyebabkan peneliti memilih kecamatan ini adalah keadaan geografis kecamatan tersebut yang paling luas diantara kecamatan lain yang ada di Kota Bukittinggi. Selain itu, kecamatan ini juga memiliki gugus dengan sekolah terbanyak, serta guru terbanyak, sehingga dianggap mampu untuk mewakili keseluruhan Kota Bukittinggi.

Berdasarkan latar belakang serta fenomena yang telah peneliti jabarkan sebelumnya, maka peneliti pun tertarik untuk membahas **bagaimana Evaluasi Implementasi Kebijakan Pembentukan Gugus Sekolah Dasar oleh Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kota Bukittinggi di Kecamatan Mandiangin Koto Selayan pada Periode 2013-2018.**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan paparan yang ada di dalam latar belakang dan bagaimana permasalahan yang terjadi maka penulis merumuskan permasalahannya adalah: bagaimana evaluasi implementasi kebijakan pembentukan gugus Sekolah Dasar oleh Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kota Bukittinggi di Kecamatan Mandiangin Koto Selayan pada Periode 2013-2018?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka tujuan dari penelitian dengan judul Evaluasi Implementasi Pembentukan Gugus Sekolah Dasar oleh Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kota Bukittinggi di Kecamatan Mandiangin Koto Selayan pada periode 2013-2018 adalah mendeskripsikan dan menganalisis evaluasi implementasi pembentukan gugus Sekolah Dasar oleh Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kota Bukittinggi di Kecamatan Mandiangin Koto Selayan pada periode 2013-2018.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini memiliki manfaat:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara Teoritis, penelitian ini mengetahui konsep-konsep kebijakan publik dan implementasi dari suatu kebijakan publik juga akan memberikan kontribusi dalam mengembangkan khazanah ilmu Administrasi Negara, khususnya pada kajian Kebijakan Publik. Pada dasarnya penelitian ini merupakan wujud aplikasi dari ilmu pengetahuan yang diperoleh dari perkuliahan pada konsentrasi Kebijakan Publik dengan mata kuliah Studi Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Bagi Penulis

Sebagai sarana penerapan ilmu pengetahuan yang selama ini peneliti dapatkan dan pelajari dalam perkuliahan. Selain itu, penelitian ini juga

sebagai sarana latihan bagi peneliti untuk menulis karya ilmiah, serta melakukan penelitian secara langsung terhadap permasalahan yang diteliti.

2. Bagi Pemerintah Kota Bukittinggi

Secara praktis, penelitian implementasi kebijakan ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan, pertimbangan dan acuan bagi pemerintah Kota Bukittinggi terutama bagi Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olahraga khususnya dalam upaya melihat keefektifan pelaksanaan suatu kebijakan dan sebagai penilaian terhadap tercapai atau tidaknya sebuah tujuan kebijakan.

1.5 Sistematika Penulisan

Bab I merupakan Pendahuluan. Pada bab pertama ini peneliti memaparkan mengenai latar belakang masalah penelitian, rumusan masalah penelitian, tujuan penelitian dan juga manfaat penelitian.

Bab II adalah Tinjauan Pustaka. Didalam bab ini peneliti menjelaskan tentang beberapa aspek teoritis yang digunakan dalam penelitian ini yang terdiri dari penelitian terdahulu yang relevan, pendekatan teoritis yang digunakan, skema pemikiran, definisi konsep dan definisi operasional.

Bab III adalah Metode Penelitian. Didalam bab ini peneliti menjelaskan tentang metode penelitian yang akan peneliti gunakan dalam melakukan penelitian yaitu metode penelitian kualitatif. Bab ini terdiri dari beberapa sub-bab, diantaranya adalah pendekatan penelitian dan desain penelitian yang digunakan, teknik pengumpulan data, teknik pemilihan informan, peranan

peneliti, proses penelitian, unit analisis, teknik analisa data dan teknik keabsahan data.

Bab IV adalah Deskripsi Lokasi Penelitian. Bab ini menggambarkan lokasi penelitian yang digunakan untuk mendukung penjelasan terhadap masalah yang diteliti.

Bab V adalah Hasil dan Pembahasan. Bab ini merupakan pemaparan dari hasil penelitian yang dilakukan di lapangan

Bab VI adalah Penutup. Bab ini berisi kesimpulan terhadap pemaparan hasil penelitian yang disertai dengan saran peneliti terhadap masalah tersebut.

