

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia sebagai sebuah negara yang besar memiliki tanggung jawab yang besar terhadap terwujudnya kesejahteraan masyarakat yang dapat dilakukan melalui pelayanan, pemberdayaan dan peningkatan daya saing daerah dalam balutan sistem otonomi yang bertujuan mempercepat kesejahteraan masyarakat dengan mempertimbangkan prinsip keadilan, demokrasi dan pemerataan dalam setiap sendi kehidupan.

Salah satunya dalam bidang pendidikan yang mengalami proses perubahan dari sentralisasi menuju sistem desentralisasi yang dapat menjadi keuntungan tersendiri sekaligus menjadi tantangan untuk menjadi lebih baik. Salah satu keuntungan diterapkannya sistem desentralisasi adalah kemampuan berinovasi yang semakin terbuka lebar bagi tiap daerah dalam mengembangkan mekanisme pendidikan yang disesuaikan dengan keadaan dan potensi yang dimilikinya pada tiap-tiap daerah.

Penerapan sistem desentralisasi dalam dunia pendidikan membutuhkan dukungan yang luas dari segenap lapisan aspek masyarakat karena didalamnya terdeskripsi hubungan yang erat antara pendidikan dan masyarakat dalam balutan pertalian yang saling mendukung, memberi dan saling menguntungkan satu dengan yang lainnya. Dalam pelaksanaannya, kelancaran proses pendidikan baik implementasi dan evaluasi, segenap komponen masyarakat ikut bertanggungjawab dalam arti baik/buruk hasil dari sebuah proses pendidikan, tidak dapat sepenuhnya dibebankan pada sebuah Instansi atau Lembaga Pendidikan. Keikutsertaan dan partisipasi masyarakat dalam setiap pengambilan keputusan dan regulasi terkait kebijakan dalam dunia pendidikan akan

memberikan dampak positif terhadap kemajuan dunia pendidikan itu. Namun sebaliknya, minimnya peran serta masyarakat dalam dunia pendidikan akan turut serta berpengaruh negatif terhadap perkembangan dan kemajuan dunia pendidikan.

Selain itu, dampak lain diterapkannya sistem desentralisasi tidak hanya berlaku pada dunia dan kalangan pendidikan semata, namun merata pada semua aspek kehidupan dan bidang pembangunan sumberdaya manusia itu sendiri. Perilaku yang menuntut diberlakukannya mekanisme yang profesional, transparan, dan dapat dipertanggung jawabkan atau akuntabel dalam setiap pelaksanaan kegiatan merupakan ciri utama dari pola desentralisasi ini. Mulai pada perencanaan awal, pelaksanaan dan pengorganisasian, sampai pada tahap pengendalian dan pengawasan dilakukan secara baik dalam arti mengedepankan sisi profesional, akuntabel dan transparansi.

Guna mewujudkan hal tersebut, orientasi sistem desentralisasi yang baik harus ditunjang pula oleh prinsip *Good Government* dalam pelaksanaannya, tidak terkecuali pada ranah dan ruang lingkup pendidikan. Pemerintahan yang baik (*Good Government*) dalam arti mampu memberikan rasa nyaman dan bersikap profesional dalam menerapkan dan mengevaluasi setiap kebijakan yang berlaku. Wujud *Good Government* dapat dideskripsikan melalui perilaku-perilaku aparatur pemerintah dalam memberikan pelayanan publik kepada segenap lapisan masyarakat tanpa ada unsur pembeda, salah satunya dalam bidang pendidikan.

Implementasi kebijakan dan regulasi berdasarkan sistem otonomi dan pola desentralisasi tersebut, dipegang oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) sebagai eksekutor di lapangan dalam menjalankan berbagai program yang telah direncanakan. Salah satunya SKPD yang membawahi koordinasi bidang pendidikan. Melalui sistem desentralisasi SKPD tiap bidang seharusnya mampu berinovasi dan mengembangkan

diri tanpa harus ketegantungan pada regulasi-regulasi yang dikeluarkan maupun ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Nilai inovasi tersebut tercerminkan melalui kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh SKPD ditiap daerah harus dengan matang memperhatikan aksi dan kebutuhan masyarakat daerah salah satunya dalam bidang pendidikan.

Latip (2015) terkait dengan bidang pendidikan, maka dalam kenyataannya terdapat dua hal yang menjadi esensi dari ranah pendidikan itu sendiri, yakni pertama, akses untuk mendapatkan pelayanan dalam bidang pendidikan yakni ketersediaan sarana dan prasarana serta keterjangkauan dalam semua aspek pendidikan, termasuk regulasi-regulasi pendukung atau kebijakan yang terimplementasi, salah satunya Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dan Program Sekolah Gratis (PSG), serta yang kedua terkait dengan kualitas dalam pendidikan itu sendiri yang terindikasi terdapat faktor pendukung diantaranya kurikulum, keberadaan dan kualitas guru, serta sarana prasarana pendukung dalam bidang pendidikan.

Sumatera Selatan mempunyai 17 Kabupaten/Kota, salah satunya adalah Kabupaten MUBA yang memiliki kekayaan alam berupa Minyak Bumi, Gas, Pertanian dan Perkebunan. Namun berdasarkan hasil pendataan Biro Koordinasi Keluarga Bahagia Sejahtera (BKKBS) sekitar 48% dari total rumah tangga di Kabupaten MUBA tergolong miskin, keadaan ini menyebabkan mereka tidak memiliki kemampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar akan pendidikan untuk anak-anaknya. Sampai saat ini kabupaten telah melaksanakan PSG selama 15 tahun berturut-turut. Selain kabupaten MUBA, kabupaten Muaraenim yang juga mempunyai kekayaan alam berupa batubara juga pernah melaksanakan PSG, namun pelaksanaan PSG tersebut tidak berkelanjutan.

Berdasarkan data pada Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Selatan pada Tahun 2002, APK Pendidikan di Provinsi Sumatera Selatan; jenjang SD sebesar 107,73 %

Jenjang SMP sebesar 91,58 % Jenjang SMA/SMK sebesar 69.48 %. Sedangkan APK Pendidikan di Kabupaten Musi Banyuasin; APK SD sebesar 118,24%, APK SMP 62,74%, dan SMA masih 21,83%. Dengan memperhatikan data tersebut, maka APK untuk jenjang SD sudah lebih baik dari Provinsi. Namun demikian apabila kita lihat pada jenjang SMP dan SMA/SMK maka APK Pendidikan di Kabupaten Musi Banyuasin masih di bawah rata-rata APK Provinsi. Selanjutnya hal lain yang memperhatikan adalah jumlah masyarakat yang buta aksara. Jumlah penduduk buta aksara sebanyak 11.881 jiwa dan 4500 anak-anak di usia sekolah 7-12 tahun tidak dapat mendapatkan layanan pendidikan formal di sekolah.

Data tersebut merupakan indikator bahwa partisipasi masyarakat di Kabupaten MUBA terhadap pendidikan masih rendah, akibatnya kualitas SDM sangat rendah. Rendahnya partisipasi masyarakat di sektor pendidikan tak hanya dipengaruhi oleh faktor ekonomi tapi juga dipengaruhi oleh faktor sosial budaya, dimana masyarakat MUBA masih memilih menggunakan tenaga anak-anaknya untuk membantu orang tua bekerja di sawah atau kebun, dan anak-anak memperoleh penghasilan dari pekerjaan itu. Hal lain yang menjadi faktor rendahnya kemauan anak untuk melanjutkan pendidikan adalah orang tua beranggapan bahwa tamat SD atau SMP sudah cukup. Apalagi anak perempuan, tidak perlu untuk sekolah tinggi, karena pada akhirnya juga akan bekerja dan menjadi ibu rumah tangga setelah menikah. Faktor lain yang juga terjadi di masyarakat, khususnya di pedesaan adalah menikah di usia muda. Ini banyak terjadi ketika mereka berada di SMP dan juga di SMA. Faktor lain yang juga terjadi, bilapun ada yang melanjutkan pendidikan, namun pada akhirnya sebagian mereka pulang ke desa dan bekerja sebagaimana juga dilakukan orang tua mereka yakni menjadi petani di sawah dan berkebun karet. Hal ini menimbulkan anggapan bahwa

kalau hanya untuk menjadi petani dan penggarap sawah tidak perlu sekolah tinggi. Sederhananya bahwa pendidikan belum menjadi prioritas bagi masyarakat untuk menjadi investasi untuk anak-anak mereka di masa depan.

Melihat kondisi yang memprihatinkan di daerah kaya ini, Pemerintah Kabupaten MUBA yang pada saat itu baru dipimpin oleh Bupati Alex Noerdin yang terpilih pada tahun 2002, bertekad untuk membenahi dan mengurus sendiri daerahnya dengan meningkatkan harkat dan martabat masyarakatnya melalui pendidikan dan kesehatan.

Menurut UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah Pasal 11 ayat 2, dikatakan bahwa bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah Kabupaten/Kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja. Kabupaten MUBA memiliki kekayaan alam berupa minyak bumi, gas, pertanian dan perkebunan.

Berangkat dari ketentuan itulah, pemerintah daerah Kabupaten MUBA bersama stakeholder (DPRD, Instansi terkait, Tokoh Masyarakat dan LSM) dengan dipelopori Bupati MUBA Alex Noerdin, berusaha mencari solusi terbaik guna mengatasi persoalan Pendidikan. Setelah melalui tahapan dan rapat-rapat yang intensif, akhirnya diperoleh kesepakatan bahwa cara yang dianggap efektif untuk mengatasi persoalan rendahnya mutu Pendidikan masyarakat MUBA adalah membebaskan biaya Pendidikan 12 tahun, mulai dari tingkat sekolah dasar hingga sekolah menengah di seluruh wilayah Kabupaten MUBA. Program ini akan dilaksanakan pemerintah dan seluruh *stakeholder* mulai tahun 2003 dengan target sekolah negeri dan swasta.

Program sekolah gratis di Kabupaten MUBA dilaksanakan secara bertahap, yaitu pada tahap awal di tahun 2003 pembebasan biaya Pendidikan untuk siswa SD, SMP,

SMA/SMK di sekolah negeri, tahap kedua (2004-2005) untuk sekolah Diniyah hingga Aliyah Negeri, tahap ketiga pada tahun 2006 kebijakan pembebasan biaya Pendidikan untuk semua sekolah tingkat dasar hingga menengah baik negeri maupun swasta dan madrasah. Tahap keempat pada tahun 2009 dimana Provinsi Sumatera Selatan di bawah kepemimpinan Gubernur H.Alex Noerdin mulai melaksanakan PSG, maka dana sekolah gratis di Kabupaten MUBA menjadi *sharing* dengan dana PSG Provinsi Sumsel dimana pembagiannya disesuaikan dengan kemampuan dari Kabupaten masing-masing di Provinsi Sumsel. Dari 17 Kabupaten di Sumsel, hanya Kabupaten MUBA yang menyediakan dana *sharing* 70% dan 30% ditanggung dana APBD Provinsi. Tahap kelima, pada saat terjadi pelimpahan kewenangan sekolah menengah ke Provinsi pada tahun 2016 berdasarkan Undang-undang Nomor 20 tahun 2014 maka Pemerintah Kabupaten MUBA melaksanakan PSG berdasarkan kewenangan yaitu dari tingkat TK/RA, SD/Mi, SMP/MTs negeri dan swasta.

Konsekuensi logis dari suatu program pemerintah Kabupaten MUBA harus menyediakan dana anggaran pendidikan yang memadai. Untuk itu pemerintah Kabupaten MUBA dari tahun ke tahun menambah dana anggaran bidang Pendidikan di APBD, alokasi dana setiap tahun naik lebih dari 20%.

TABEL 1.1 ALOKASI ANGGARAN SEKTOR PENDIDIKAN KAB.MUBA
TAHUN ANGGARAN 2002 S.D 2009

NO	TAHUN ANGGARAN	JUMLAH APBD	ANGGARAN SEKTOR PENDIDIKAN	KET (%)
1	2002	Rp. 655.329.246.350,00	Rp. 131.148.246.566,00	20,01%
2	2003	Rp. 638.890.900.350,00	Rp. 139.319.339.750,00	21,81%
3	2004	Rp. 615.286.862.173,00	Rp. 152.920.037.678,00	24,36%
4	2005	Rp. 639.658.720.311,00	Rp. 156.852.586.636,00	24,52%
5	2006	Rp. 1.257.885.138.000,00	Rp. 327.259.336.000,00	26,02%
6	2007	Rp. 1.500.606.700.000,00	Rp. 341.936.501.000,00	22,79%
7	2008	Rp. 1.610.488.946.000,00	Rp. 390.141.541.112,00	24,23%
8	2009	Rp. 1.215.189.472.000,00	Rp. 317.984.384.000,00	26,17%

Sumber : Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kab.MUBA

Program pemerintah Kabupaten MUBA untuk meningkatkan mutu SDM melalui bidang Pendidikan ini merupakan sebuah investasi jangka panjang yang tingkat keberhasilannya hanya dapat terlihat di waktu mendatang. Namun, ada beberapa indikator positif kearah keberhasilan program tersebut mulai terlihat setelah dilaksanakan beberapa tahun, salah satunya meningkatnya APK. Selama kurun waktu 4 tahun yaitu sejak tahun 2003 hingga 2006 terjadi kenaikan APK yang signifikan seperti terlihat dalam tabel berikut ini :

TABEL 1.2 PERKEMBANGAN APK KABUPATEN MUBA
ANGKA PARTISIPASI KASAR

TAHUN	ANGKA PARTISIPASI KASAR		
	SD	SMP	SMA
2003	118,24	62,74	21,83
2004	119,11	67,83	25,84
2005	119,13	71,81	34,93
2006	119,15	87,34	59,30

Sumber : DINAS PENDIDIKAN KABUPATEN MUBA

Melihat keberhasilan ini, sudah sepatutnya Program Pendidikan Gratis 12 tahun ini dapat berlanjut atau berkesinambungan, indikator keberhasilannya terlihat positif. Pemerintah Kabupaten MUBA menyadari bahwa pendidikan gratis di MUBA dapat meningkatkan mutu SDM, terbukti dalam menyusun Program Kerja Pemerintah Kabupaten MUBA setiap tahunnya ,program ini terus dicanangkan. Implementasinya saat awal inisiatif ini diwujudkan pada tahun 2003, program bebas biaya Pendidikan hanya diberikan bagi sekolah negeri dari SD sampai SMA. Tahun berikutnya 2004-2005 sasaran diperluas mencakup sekolah agama negeri. Tahun 2006 diperluas mencakup seluruh sekolah dari SD /Mi sampai SMA/MA negeri dan swasta.

Kesinambunagn program ini juga dapat dilihat dari adanya komitmen kuat dari *stakeholder* untuk terus menambah alokasi dana Pendidikan dalam APBD Kabupaten MUBA yang rata-rata diatas 20%. Selain itu untuk keberlanjutan program ini, Bupati

mengambil kebijakan bahwa PSG Kabupaten MUBA dimasukan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang/RPJP MUBA (2005-2025).

Kesungguhan Pemkab MUBA untuk mengatasi rendahnya kualitas SDM telah mendapatkan dukungan positif dari berbagai pihak, baik dukungan politis dari *Stakeholder* maupun dukungan materi dari pihak donatur. Karena itu secara konsep inisiatif ini sangat layak untuk diterapkan, hal pokok yang sangat berpengaruh terhadap upaya mentransfer inisiatif ini adalah komitmen yang sangat tinggi dari seluruh *Stakeholder*. Berdasarkan pengalaman dari Pemkab MUBA, faktor utama keberhasilan program ini adalah adanya dukungan kuat dari seluruh *Stakeholder*. Hal ini terlihat dari keinginan kuat bersama untuk membenahi rendahnya kualitas SDM masyarakat MUBA.

Program Pemerintah Kabupaten MUBA dibidang Pendidikan ini secara regional maupun nasional merupakan pionier. Buktinya, jauh sebelum Pemerintah Pusat mengeluarkan kebijakan nasional tentang wajib belajar 9 tahun pada tahun 2004, Pemkab MUBA telah melakukan wajib belajar 12 tahun sejak tahun 2003 saat pencaangan Pendidikan Gratis melalui PSG.

C. W. Wachhia dkk (2011) menyatakan kendala yang ditemukan ketika penerapan program sekolah gratis adalah kedisiplinan dan keefektifan kegiatan belajar mengajar serta kekhawatiran orang tua peserta didik program sekolah gratis akan kualitas dan mutu pendidikannya. Kendala-kendala tersebut tentu sangat beralasan, untuk itu komitmen yang kuat dari seluruh lapisan masyarakat dan unsur pemerintah menjadi pilar utama dalam menyukseskan PSG. Tidak hanya dibutuhkan komitmen yang kuat, namun lebih dari itu tanggung jawab, fleksibilitas, iklim pengajaran dan disiplin

menjadi unsur penentu keberhasilan dan terlaksananya PSG dengan baik (Znoka dan Jhon, 2014).

Pada kenyataannya PSG yang telah berjalan tetap harus memenuhi kriteria-kriteria yang telah ditentukan dalam standar nasional pendidikan di Indonesia, sehingga mutu dari output yang dihasilkan sesuai tujuan pendidikan yang sebenarnya. Berbagai aspek yang tetap harus dipertimbangkan dalam pengelolaan PSG diantaranya adalah faktor dalam sistem informasi terkait pengelolaan administrasi dan manajemen yang akan memberikan dampak dan perubahan pada pola kepemimpinan, rasa tanggung jawab, pengambilan keputusan, perencanaan, beban kerja dan kinerja guru (Demir, 2016). Faktor lain yang bersifat sangat fundamental dalam pelaksanaan PSG adalah keberadaan Sumber Daya Manusia, dalam hal ini peran guru dalam pendidikan gratis itu sendiri.

Berdasarkan data hasil studi awal (*grand tour*) yang dilaksanakan pada tahun 2016, terkait pelaksanaan PSG di Kabupaten MUBA menunjukkan kontribusi yang besar pada sisi pengembangan Sumber Daya Manusia yang ada khususnya, di Kabupaten MUBA. Data yang diperoleh menunjukkan bahwa Angka Partisipasi Kasar (APK) pada jenjang pendidikan Sekolah Dasar di tahun 2015 meningkat menjadi 118,71 yang semula berada diangka 118,61 pada tahun 2014. Begitu pula dengan jenjang Sekolah Menengah Pertama di tahun 2015 berada pada angka 99,65 yang semula di tahun 2014 diposisi 99,58 dan pada tahun 2016 APK Sekolah Menengah Pertama berada pada angka 99,70. Pada jenjang Sekolah Menengah Atas/Kejuruan sederajat pada tahun 2015 sebesar 99,70 yang sebelumnya di tahun 2014 berada dikisaran 99,50. Terjadinya kenaikan pada kinerja pada bidang pendidikan bersinergi dengan menurunnya angka putus sekolah disetiap jenjang pendidikan yang ada di Kabupaten MUBA. Ditingkat

Sekolah Dasar tahun 2015 sebesar 0,02 yang sebelumnya ditahun 2014 sebesar 0,04 dan pada jenjang SMP di tahun 2015 hanya 0,04 yang tahun 2014 sebesar 0,14 (RPJM MUBA).

Hal ini menunjukkan bahwa PSG yang telah di laksanakan di Kabupaten Musi Banyuasin memiliki pengaruh dan kontribusi yang besar terhadap kemajuan dan perkembangan mutu pendidikan sehingga berdampak pada peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia dalam upaya meningkatkan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan deskripsi di atas, setidaknya ada dua hal penting yang menjadi barometer keberhasilan Pemkab MUBA dalam menjalankan PSG yakni terjadinya penurunan buta huruf aksara dan meningkatnya Angka Partisipasi Kasar (APK) (*mafiadoc.com*). Pemkab MUBA menyadari bahwa pendidikan memiliki peran penting dalam peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat. *

Berdasarkan uraian di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dalam bentuk studi kasus terkait strategi pengelolaan program sekolah gratis di Kabupaten Musi Banyuasin, Provinsi Sumatera Selatan.

B. Fokus Penelitian

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah Strategi Pengelolaan Program Sekolah Gratis dengan sub-fokus penelitian yang meliputi : Perencanaan PSG, Pengorganisasian PSG, Kepemimpinan PSG, dan Pengawasan PSG di kabupaten MUBA.

C. Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan uraian latar belakang masalah dan fokus penelitian, maka pertanyaan penelitian ini dapat diformulasikan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah Perencanaan Program Sekolah Gratis di Kabupaten MUBA?
2. Bagaimanakah Pengorganisasian Program Sekolah Gratis di Kabupaten MUBA?
3. Bagaimanakah Kepemimpinan Program Sekolah Gratis di Kabupaten MUBA?
4. Bagaimanakah Pengawasan Program Sekolah Gratis di Kabupaten MUBA?

D. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui strategi apa yg diterapkan Kabupaten MUBA sehingga PSG dapat berlangsung lebih dari 15 tahun dengan cara/melalui :

1. Mendeskripsikan gambaran perencanaan program sekolah gratis di Kabupaten MUBA.
2. Mendeskripsikan gambaran pengorganisasian program sekolah gratis di Kabupaten MUBA
3. Mendeskripsikan gambaran kepemimpinan program sekolah gratis di Kabupaten MUBA.
4. Mendeskripsikan gambaran pengawasan program sekolah gratis di Kabupaten MUBA

E. Signifikansi Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi berbagai pihak khususnya yang terkait langsung dengan dunia pendidikan. Secara teoritis dan praktis manfaat penelitian ini dapat dideskripsikan sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dalam menambah khasanah pengetahuan dalam bidang strategi pengelolaan sekolah gratis dan dapat dijadikan rujukan untuk penelitian sekolah gratis lebih lanjut.

2. Manfaat Praktis

- a. Sebagai referensi bagi kabupaten/kota di Indonesia dalam pelaksanaan program sekolah gratis.
- b. Sebagai referensi utamanya SKPD Pendidikan Kabupaten MUBA dalam upaya peningkatan layanan pendidikan dan penganggaran khususnya dalam program sekolah gratis.
- c. Sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan dan penerbitan regulasi terkait dengan Program Sekolah Gratis khususnya di Kabupaten MUBA.

F. Kebaharuan Penelitian (*State of The Art*)

Penelitian strategi pengelolaan PSG di Kabupaten MUBA menggunakan pendekatan kualitatif dengan menggunakan metode studi kasus. Kebaharuan dari penelitian tentang strategi pengelolaan PSG di Kabupaten MUBA adalah sebagai berikut :

1. PSG di Kabupaten MUBA mendapat dukungan penuh dari pemerintah daerah dan keberlanjutan Program ini masuk dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang/ RPJP (2005-2025).
2. PSG di Kabupaten MUBA ini berlaku untuk seluruh masyarakat Kabupaten MUBA tanpa membedakan sekolah negeri atau swasta dan madrasah yang merupakan sekolah dalam binaan Kementerian Agama.
3. Program sekolah gratis di kabupaten MUBA merupakan sinergi antara dana APBD Kabupaten dengan dana sharing APBN, yaitu dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS), dengan strategi pembiayaan di sekolah diatur penggunaannya berdasarkan petunjuk teknis masing-masing anggaran.

