

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Konteks Penelitian

Pendidikan merupakan salah satu pilar utama dalam pembangunan bangsa. Ia tidak hanya berfungsi sebagai sarana transfer pengetahuan (*transfer of knowledge*), tetapi juga sebagai instrumen pembentukan karakter, nilai, dan identitas kebangsaan. Oleh sebab itu, kebijakan pendidikan tidak dapat dipandang sekadar urusan administratif, melainkan bagian dari strategi sosial, politik, dan budaya suatu bangsa dalam menjawab tantangan zaman.<sup>2</sup>

Pendidikan mengalami transformasi besar seiring dengan munculnya arus globalisasi, perkembangan teknologi digital, dan perubahan struktur ekonomi. Dunia saat ini tengah memasuki fase di mana pengetahuan menjadi faktor produksi utama yang menentukan daya saing suatu bangsa. Negara-negara maju berlomba-lomba memperkuat sistem pendidikan mereka agar mampu mencetak sumber daya manusia yang tidak hanya cerdas secara akademis, tetapi juga adaptif, inovatif, dan kompetitif di pasar global. Hal ini menuntut adanya perbaikan berkelanjutan dalam manajemen pendidikan, baik dari segi kurikulum, metode pembelajaran, maupun pengelolaan lembaga pendidikan. Sementara itu, negara berkembang seperti Indonesia menghadapi tantangan yang berbeda. Alih-alih hanya fokus pada kualitas, persoalan yang masih mengemuka adalah kesenjangan akses pendidikan dan pemerataan mutu

---

<sup>2</sup> Rodliyah, *Pendidikan dan Ilmu Pendidikan*, (Jember: IAIN Jember Press, 2021), 41.

antarwilayah. Persoalan yang dihadapi Indonesia tidak hanya terletak pada kualitas, tetapi juga pada pemerataan akses pendidikan.<sup>3</sup>

Salah satu fenomena yang cukup menonjol dalam beberapa tahun ini adalah terjadinya penurunan jumlah peserta didik di sejumlah sekolah dasar, khususnya di daerah pedesaan atau wilayah dengan mobilitas penduduk tinggi. Penurunan jumlah siswa ini biasanya dipengaruhi oleh beberapa faktor. Pertama, perubahan demografi, seperti menurunnya angka kelahiran dan meningkatnya urbanisasi, menyebabkan jumlah anak usia sekolah di pedesaan semakin berkurang. Kedua, munculnya preferensi masyarakat terhadap sekolah swasta yang dianggap lebih berkualitas, sehingga sebagian orang tua memilih menyekolahkan anaknya ke lembaga pendidikan non negeri. Ketiga, adanya migrasi keluarga dari desa ke kota, baik untuk alasan pekerjaan maupun pendidikan, yang menyebabkan sekolah di desa semakin sepi.<sup>4</sup>

Fenomena ini menimbulkan implikasi langsung terhadap keberlangsungan sekolah dasar di daerah. Banyak sekolah yang jumlah siswanya sangat sedikit, bahkan ada yang hanya memiliki kurang dari 10 siswa per kelas. Kondisi semacam ini menimbulkan inefisiensi anggaran, karena pemerintah tetap harus menggaji guru, membiayai operasional sekolah, serta memelihara gedung meskipun jumlah murid yang dilayani sangat sedikit. Hal ini jelas tidak efisien, karena biaya yang dikeluarkan tidak sebanding dengan

---

<sup>3</sup> Abdul Karim, Usep Saepul Anwar, & Suherman, "Transformasi Pendidikan di Era Globalisasi terhadap Sistem Pendidikan Indonesia", *Journal of Administration and Educational Management*, Vol. 7 No. 2, 2024.

<sup>4</sup> Handara Tri Elitasari & Yeni Rakhmawati, "Analisis Kemerostan Jumlah Peserta Didik Sekolah Dasar Negeri di Kabupaten Magelang", *Jurnal Pendidikan Sekolah Dasar*, Vol. 5, No. 2, 2022.

jumlah penerima manfaat. Di sinilah kemudian muncul gagasan kebijakan untuk melakukan merger atau penggabungan sekolah.<sup>5</sup>

Merger sekolah dipahami sebagai suatu kebijakan strategis yang ditempuh pemerintah untuk mengefektifkan penyelenggaraan pendidikan, meningkatkan kualitas layanan, serta mengoptimalkan penggunaan tenaga pendidik dan sarana prasarana.<sup>6</sup> Pandangan ini sejalan dengan regulasi yang ditetapkan oleh pemerintah melalui Permendikbud Nomor 36 Tahun 2014 tentang Pedoman Pendirian, Perubahan, dan Penutupan Satuan Pendidikan Dasar dan Menengah, yang menjelaskan bahwa perubahan satuan pendidikan dapat berupa penggabungan atau merger, yaitu proses menggabungkan dua atau lebih sekolah yang berlokasi berdekatan menjadi satu kesatuan lembaga pendidikan. Kebijakan ini lahir sebagai upaya pemerintah untuk menata kembali penyelenggaraan pendidikan agar lebih efektif, efisien, dan berkualitas, terutama dalam menghadapi permasalahan jumlah peserta didik yang semakin menurun, distribusi guru yang tidak merata, serta keterbatasan pemanfaatan sarana dan prasarana sekolah. Dengan adanya regulasi tersebut, merger sekolah bukan hanya dipandang sebagai langkah administratif, tetapi juga sebagai strategi peningkatan mutu layanan pendidikan dan pemerataan akses belajar bagi seluruh peserta didik, sehingga keberadaannya memiliki

---

<sup>5</sup> Observasi tanggal 15 Desember 2025 di Dinas Pendidikan Kabupaten Tulungagung.

<sup>6</sup> Wahdan Najib Habiby, dkk, "Dinamika Merger Sekolah: Antara Pengembangan dan Problem Sekolah, *Jurnal Profesi Pendidikan Dasar*", Vol. 5, No. 2, 2018.

dasar hukum yang jelas sekaligus tujuan praktis dalam pembangunan pendidikan nasional.<sup>7</sup>

Kebijakan merger sekolah dasar dapat dianalogikan seperti proses penataan kelembagaan pendidikan oleh pemerintah, di mana setiap perubahan bentuk, status, atau penggabungan satuan pendidikan harus memiliki dasar hukum yang kuat agar memiliki kekuatan mengikat secara yuridis. Dalam konteks ini, merger sekolah tidak sekadar keputusan administratif dari Dinas Pendidikan, tetapi sudah memasuki ranah hukum publik karena menyangkut perubahan status satuan pendidikan yang merupakan subjek hukum negara. Artinya, setiap keputusan merger harus tunduk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku agar sah dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Masuknya kebijakan merger ke ranah hukum tercermin dari adanya regulasi formal yang menjadi landasan pelaksanaannya. Beberapa dasar hukum yang mengatur kebijakan merger sekolah antara lain, Kebijakan merger/penggabungan yang selama ini dilaksanakan didukung oleh Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 421.2/2501/Bangda/1998 tentang pedoman pelaksanaan penggabungan sekolah SD yaitu usaha penyatuan dua unit SD atau lebih menjadi satu kelembagaan/institusi SD dan diselenggarakan dalam satu pengelolaan.<sup>8</sup> Kemudian dasar hukum merger diperkuat dengan adanya Undang-undang Nomor 25 tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) yang menjelaskan bahwa salah satu kegiatan pokok dalam

---

<sup>7</sup> Permendikbud Nomor 36 Tahun 2014 tentang Pedoman Pendirian, Perubahan, dan Penutupan Satuan Pendidikan Dasar dan Menengah, 4.

<sup>8</sup> Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 421.2/2501/Bangda/1998 tentang pedoman pelaksanaan penggabungan sekolah SD.

mengupayakan pemerataan pendidikan dasar adalah melaksanakan revitalisasi serta penggabungan sekolah-sekolah terutama SD, agar tercapai efisiensi dan efektivitas sekolah yang didukung dengan fasilitas yang memadai.<sup>9</sup>

Kabupaten Tulungagung sebagai salah satu daerah di Jawa Timur juga menghadapi persoalan dalam penyelenggaraan pendidikan dasar. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Tulungagung tahun 2022-2023, masih ditemukan sejumlah sekolah dasar negeri di Tulungagung yang jumlah siswanya relatif sedikit. Kondisi tersebut tidak hanya terjadi di daerah terpencil, tetapi juga di beberapa sekolah yang berada dalam kawasan perkotaan maupun pedesaan. Jumlah siswa yang sedikit berimplikasi pada terbatasnya rombongan belajar yang dapat dibuka, sebagian besar sekolah hanya mampu menyelenggarakan satu atau dua rombongan belajar saja.<sup>10</sup>

Sebagai respon terhadap permasalahan ini, Dinas Pendidikan, (Disdik) Kabupaten Tulungagung mendorong diterapkannya kebijakan merger atau penggabungan sekolah dasar negeri. Kebijakan merger ini dimaksudkan sebagai upaya strategis untuk mengatasi rendahnya jumlah peserta didik sekaligus mengoptimalkan pemanfaatan fasilitas pendidikan yang ada. Melalui merger, sekolah-sekolah dengan jumlah siswa yang sedikit digabungkan menjadi satu unit sekolah yang lebih besar, sehingga sumber daya yang tersedia dapat digunakan lebih efisien. Pola merger umumnya dilakukan pada

---

<sup>9</sup> Undang-undang Nomor 25 tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas).

<sup>10</sup> Badan Pusat Statistik Kabupaten Tulungagung, *Jumlah Sekolah, Guru, dan Murid Sekolah Dasar (SD) di Bawah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan menurut Kecamatan di Kabupaten Tulungagung, 2022-2023*.

sekolah yang berada dalam satu halaman atau berjarak sangat dekat, sehingga memungkinkan pengelolaan bersama tanpa mengorbankan aksesibilitas peserta didik.<sup>11</sup> Berikut data sekolah hasil merger pada tahun 2004 - 2020:<sup>12</sup>

**Tabel 1.1 Daftar Sekolah Hasil Merger Tahun 2004-2020**

No	Nama Lembaga Sekolah Dasar Negeri sebelum Penggabungan	Hasil Penggabungan Lembaga Sekolah Dasar Negeri	Tahun
1.	a. SD Kampungdalem I b. SD Kampungdalem II c. SD Kampungdalem II	SD Kampungdalem I	2004
2.	a. SD Kampungdalem VII b. SD Kampungdalem VIII	SD Kampungdalem VII	2004
3.	a. SD Tertek I b. SD Tertek III	SD Tertek I	2004
4.	a. SD Mangunsari I b. SD Mangunsari II	SD Mangunsari	2004
5.	a. SD Pakel I b. SD Pakel II	SD Pakel	2004
6.	a. Balesono I b. Balesono II	SD Balesono	2004
7.	a. Aryojeding II b. Aryojeding III	SD Aryojeding II	2004
8.	a. SD Pakisrejo I b. SD Pakisrejo II	SD Pakisrejo	2004
9.	a. SD Panjerejo I b. SD Panjerejo II	SD Panjerejo	2004
10.	a. SD Tenggur I b. SD Tenggur II	SD Tenggur	2004
11.	a. SD Sumberagung III b. SD Sumberagung V	SD Sumberagung III	2004
12.	a. SD Sambijajar I b. SD Sambijajar III	SD Sambijajar I	2004
13.	a. SD Sumberdadap II b. SD Sumberdadap IV	SD Sumberdadap II	2004
14.	a. SD Sukoanyar I b. SD Sukoanyar II	SD Sukoanyar I	2004
15.	a. SD Bandung I b. SD Bandung III	SD Bandung I	2004

<sup>11</sup> Vicky Febrianto, *Pemkab Tulungagung Kaji Peluang Merger SD Negeri Kekurangan Siswa*, <https://jatim.antaranews.com/berita/916357/pemkab-tulungagung-kaji-peluang-merger-sd-negeri-kekurangan-siswa>.

<sup>12</sup> Surat Keputusan Bupati Tulungagung Nomor 188.45/408/013/2020 tentang Penggabungan Lembaga Sekolah Dasar Negeri Kabupaten Tulungagung tahun 2004-2020.

No	Nama Lembaga Sekolah Dasar Negeri sebelum Penggabungan	Hasil Penggabungan Lembaga Sekolah Dasar Negeri	Tahun
16.	a. SD Keboireng I b. SD Keboireng II	SD Keboireng I	2004
17.	a. SD Pakisrejo I b. SD Pakisrejo III	SD Pakisrejo I	2004
18.	a. SD Banaran I b. SD Banaran III	SD Banaran I	2004
19.	a. SD Sidorejo I b. SD Sidorejo II	SD Sidorejo I	2004
20.	a. SD Pagerwojo I b. SD Pagerwojo II	SD Pagerwojo	2004
21.	a. SD Jeli II b. SD Jeli III	SD Jeli II	2004
22.	a. SD Nglurup I b. SD Nglurup III c. SD Nglurup IV	SD Nglurup I	2004
23.	a. SDN Kutoanyar I b. SDN Kutoanyar II	SD Kutoanyar II	2007
24.	a. SDN Boyolangu I b. SDN Boyolangu III	SDN Boyolangu I	2007
25.	a. SDN Sawo II b. SDN Sawo III	SDN Sawo II	2007
27.	a. SDN Gombang I b. SDN Gombang III	SDN Gombang I	2007
28.	a. SDN Wateskroyo I b. SDN Wateskroyo II	SDN Wateskroyo I	2007
29.	a. SDN Jengglungharjo IV b. SDN Jengglungharjo V	SDN Jengglungharjo IV	2007
30.	a. SDN Panggungrejo II b. SDN Panggungrejo III	SDN Panggungrejo III	2007
31.	a. SDN Notorejo I b. SDN Notorejo II	SDN Notorejo I	2007
32.	a. SDN Tanjungsari II b. SDN Tanjungsari III	SDN Tanjungsari II	2007
33.	a. SDN Gedangan I b. SDN Gedangan II	SDN Gedangan I	2007
34.	a. SDN Sendang I b. SDN Sendang III	SDN Sendang I	2007
35.	a. SDN Krosok II b. SDN Krosok III	SDN Krosok II	2007
36.	a. SDN 1 Jepun b. SDN 2 Jepun	SDN 1 Jepun	2013
37.	a. SDN II Pucungkidul b. SDN III Pucungkidul	SDN II Pucungkidul	2013
38.	a. SDN 1 Bono b. SDN 2 Bono	SDN 1 Bono	2013
39.	a. SDN 2 Kedungwaru	SDN II Kedungwaru	2013

No	Nama Lembaga Sekolah Dasar Negeri sebelum Penggabungan	Hasil Penggabungan Lembaga Sekolah Dasar Negeri	Tahun
	b. SDN 3 Kedungwaru		
40.	a. SDN 2 Sukorejo Wetan b. SDN 3 Sukorejo Wetan	SDN II Sukorejo Wetan	2013
41.	a. SDN 1 Tugu b. SDN 2 Tugu	SDN 1 Tugu	2013
42.	a. SDN 4 Rejotangan b. SDN 5 Rejotangan	SDN IV Rejotangan	2013
43.	a. SDN 1 Karang Sari b. SDN 2 Karang Sari	SDN I Karang Sari	2013
44.	a. SDN 2 Wonorejo b. SDN 3 Wonorejo	SDN II Wonorejo	2013
45.	a. SDN 1 Pakel b. SDN 2 Pakel	SDN I Pakel	2013
46.	a. SDN I Gondang b. SDN II Gondang	SDN I Gondang	2013
47.	a. SDN II Tiudan b. SDN III Tiudan	SDN II Tiudan	2013
48.	a. SDN I Tawing b. SDN II Tawing	SDN I Tawing	2013
49.	a. SDN I Rejosari b. SDN II Rejosari	SDN I Rejosari	2013
50.	a. SDN 1 Sumberejo Kulon b. SDN 3 Sumberejo Kulon	SDN 1 Sumberejo Kulon	2017
51.	a. SDN 5 Ngunut b. SDN 9 Ngunut	SDN 5 Ngunut	2017
52.	a. SDN 1 Pulotondo b. SDN 2 Pulotondo	SDN Pulotondo	2017
53.	a. SDN 1 Sumberingin Kulon b. SDN 2 Sumberingin Kulon	SDN Sumberingin Kulon	2017
54.	a. SDN 4 Kampungdalem b. SDN 5 Kampungdalem c. SDN 6 Kampungdalem d. SDN 10 Kampungdalem	SDN 4 Kampungdalem	2017
55.	a. SDN 7 Kampungdalem b. SDN 9 Kampungdaleng	SDN 7 Kampungdalem	2017
56.	a. SDN 1 Bulusari b. SDN 2 Bulusari	SDN 1 Bulusari	2017
57.	a. SDN 3 Campurdarat b. SDN 4 Campurdarat	SDN 3 Campurdarat	2017
58.	a. SDN 2 Ngentrong b. SDN 3 Ngentrong	SDN 2 Ngentrong	2017
59.	a. SDN 2 Banjarsari b. SDN 3 Banjarsari	SDN 2 Banjarsari	2017

No	Nama Lembaga Sekolah Dasar Negeri sebelum Penggabungan	Hasil Penggabungan Lembaga Sekolah Dasar Negeri	Tahun
60.	a. SDN 2 Mojosari b. SDN 3 Mojosari	SDN 3 Mojosari	2017
61	a. SDN 1 Sumberejo Wetan b. SDN 2 Sumberejo Wetan	SDN Sumberejo Wetan	2017
62.	a. SDN 1 Tertek b. SDN 2 Tertek	SDN 1 Tertek	2019
63.	a. SDN 2 Kutoanyar b. SDN 3 Kutoanyar	SDN 2 Kutoanyar	2019
64.	a. SDN 1 Tamanan b. SDN 2 Tamanan	SDN 1 Tamanan	2019
65.	a. SDN 3 Kepatihan b. SDN 4 Kepatihan	SDN 3 Kepatihan	2019
66.	a. SDN 1 Majan b. SDN 2 Majan	SDN 1 Majan	2019
67.	a. SDN 2 Ringinpitu b. SDN 3 Ringinpitu	SDN 2 Ringinpitu	2019
68.	a. SDN 1 Ngunut b. SDN 7 Ngunut	SDN 1 Ngunut	2019
69.	a. SDN 1 Buntaran b. SDN 2 Buntaran	SDN Buntaran	2019
70.	a. SDN 1 Demuk b. SDN 2 Demuk c. SDN 5 Demuk	SDN 1 Demuk	2019
71.	a. SDN 2 Besuki b. SDN 3 Besuki	SDN 2 Besuki	2019
72.	a. SDN 2 Tanggulturus b. SDN 3 Tanggulturus	SDN 3 Tanggulturus	2019
73.	a. SDN 1 Siyotobagus b. SDN 2 Siyotobagus	SDN Siyotobagus	2019
74.	a. SDN 2 Besole b. SDN 3 Besole	SDN 3 Besole	2019
75.	a. SDN 1 Keboireng b. SDN 3 Keboireng	SDN Keboireng	2019
76.	a. SDN 1 Tulungrejo b. SDN 2 Tulungrejo	SDN Tulungrejo	2019
77.	a. SDN 1 Ngunggahan b. SDN 2 Ngunggahan	SDN 1 Ngunggahan	2020
78.	a. SDN 1 Nglampir b. SDN 2 Nglampir	SDN 1 Nglampir	2020
79.	a. SDN 1 Talunkulon b. SDN 2 Talunkulon	SDN 1 Talunkulon	2020
80.	a. SDN 1 Sukoharjo b. SDN 2 Sukoharjo	SDN 1 Sukoharjo	2020
81.	a. SDN 1 Jatimulyo b. SDN 2 Jatimulyo	SDN 1 Jatimulyo	2020

No	Nama Lembaga Sekolah Dasar Negeri sebelum Penggabungan	Hasil Penggabungan Lembaga Sekolah Dasar Negeri	Tahun
82.	a. SDN 2 Karanganom b. SDN 3 Karanganom	SDN 2 Karanganom	2020
83.	a. SDN 1 Suwaluh b. SDN 2 Suwaluh	SDN 1 Suwaluh	2020
84.	a. SDN 1 Geger b. SDN 2 Geger	SDN 1 Geger	2020
85.	a. SDN 1 Talang b. SDN 2 Talang	SDN 1 Talang	2020
86.	a. SDN 1 Ngrejo b. SDN 3 Ngrejo	SDN 1 Ngrejo	2020

Kebijakan merger sekolah dasar ini sejatinya bukan fenomena yang hanya terjadi di Tulungagung. Di berbagai daerah lain di Indonesia, bahkan di negara-negara lain, merger sekolah menjadi solusi kebijakan yang ditempuh ketika menghadapi tantangan jumlah peserta didik yang menurun. Misalnya penelitian yang dilakukan oleh Rialdi Robin, mengenai kebijakan merger sekolah di Kabupaten Kerinci, Jambi menunjukkan bahwa langkah tersebut diambil untuk meningkatkan rasio efisiensi antara biaya operasional sekolah dengan jumlah peserta didik.<sup>13</sup>

Penerapan kebijakan merger sekolah dasar di Kabupaten Tulungagung pada dasarnya tidak hanya digerakkan oleh kebutuhan efisiensi kelembagaan, tetapi juga oleh keinginan kuat pemerintah daerah untuk mendorong peningkatan mutu pendidikan secara lebih mendalam dan berkelanjutan. Dalam konteks kebijakan pendidikan nasional, mutu pendidikan merupakan salah satu indikator keberhasilan penyelenggaraan

---

<sup>13</sup> M. Rialdi Syaputra & Robin Pratama, "Studi Kelayakan Kebijakan Penggabungan Sekolah Dasar di Kabupaten Kerinci", *zJurnal Khazanah Intelektual*, Vol. 4, No. 1, 2020.

sekolah, karena mutu menentukan sejauh mana proses belajar berjalan efektif dan menghasilkan lulusan yang berkompeten, berkarakter, serta mampu bersaing di berbagai jenjang pendidikan berikutnya.

Secara konseptual, mutu pendidikan dapat dipahami sebagai tingkat pencapaian suatu lembaga pendidikan dalam memenuhi atau melampaui standar yang ditetapkan, baik dalam proses pembelajaran maupun hasil belajar peserta didik. Beberapa ahli mendefinisikan mutu sebagai kesesuaian antara layanan pendidikan dengan kebutuhan, harapan, dan standar yang berlaku. Menurut Sallis, mutu adalah sesuatu yang harus diraih secara terus-menerus melalui perencanaan, implementasi, evaluasi, dan peningkatan berkelanjutan (*continuous improvement*).<sup>14</sup> Dalam konteks pendidikan dasar, mutu mencakup banyak aspek, seperti efektivitas pembelajaran, kompetensi guru, kepemimpinan kepala sekolah, suasana lingkungan belajar, interaksi pembelajaran, program pengembangan peserta didik, hingga manajemen sekolah secara keseluruhan. Dengan kata lain, mutu bukan hanya persoalan fasilitas fisik atau kelengkapan sarana, tetapi lebih pada bagaimana seluruh komponen sekolah bekerja secara harmonis untuk menghasilkan proses belajar yang optimal.

Dalam kaitannya dengan kebijakan merger, peningkatan mutu pendidikan menjadi tujuan utama yang ingin dicapai. Melalui penggabungan dua sekolah yang jumlah siswanya sedikit, pemerintah berharap tercipta satu

---

<sup>14</sup> Sukirman, dkk, *Manajemen Pendidikan Mutu Terpadu*, (Yogyakarta: Nuta Media, 2023), 13.

lembaga yang lebih efektif dalam mengelola pembelajaran dan manajemen pendidikan. Peningkatan mutu pendidikan juga dapat dilihat dari aspek profesionalisme guru. Ketika dua sekolah digabungkan, guru memiliki kesempatan lebih besar untuk berkolaborasi, saling bertukar pengalaman mengajar, serta mengikuti kegiatan pengembangan profesi dalam satu lingkungan kerja yang sama. Kolaborasi guru sangat penting dalam menciptakan pembelajaran yang inovatif dan melahirkan praktik-praktik terbaik (*best practices*).<sup>15</sup>

Namun demikian, upaya peningkatan mutu melalui kebijakan merger tidak selalu berjalan mulus. Masih terdapat sejumlah tantangan, seperti penyesuaian peserta didik, perbedaan budaya sekolah, penataan jadwal pembelajaran, hingga resistensi sebagian masyarakat yang merasa kehilangan identitas sekolah asal. Tantangan ini menunjukkan bahwa peningkatan mutu pendidikan tidak hanya berbicara tentang aspek teknis, tetapi juga menyentuh aspek sosial dan psikologis. Oleh karena itu, implementasi merger membutuhkan pendekatan manajerial yang komprehensif dan komunikasi yang efektif kepada semua pihak agar tujuan peningkatan mutu dapat tercapai secara maksimal.

Disdik sebagai lembaga yang memiliki kewenangan penuh dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan pendidikan di tingkat daerah. Sebagai instansi pemerintah daerah, Disdik tidak hanya berfungsi sebagai regulator,

---

<sup>15</sup> Tita Setiawati, "Program Penggabungan Sekolah Dasar (SD) dalam Meningkatkan Efektivitas dan Efisiensi Penyelenggaraan Pendidikan", *Mendidik: Jurnal Kajian Pendidikan dan Pengajaran*, Vol. 4, No. 1, 2018.

tetapi juga sebagai fasilitator dan pengawas terhadap penyelenggaraan pendidikan dasar, termasuk implementasi kebijakan merger sekolah dasar negeri. Keunikan dari lokasi penelitian ini adalah adanya fenomena kebijakan merger sekolah dasar di wilayah Kabupaten Tulungagung yang diterapkan sebagai solusi untuk mengatasi rendahnya jumlah peserta didik dan peningkatan mutu pendidikan di sekolah dasar.<sup>16</sup>

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa kebijakan merger sekolah dasar yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan (Disdik) Kabupaten Tulungagung tidak hanya dipandang sebagai strategi untuk mengefisienkan biaya operasional dan mengatasi penurunan jumlah peserta didik, tetapi juga sebagai langkah penting dalam menilai sejauh mana kebijakan merger dapat meningkatkan mutu pendidikan di daerah tersebut. Oleh karena itu, penting dilakukan sebuah kajian yang mendalam melalui judul **“Implementasi Kebijakan Merger Sekolah Dasar oleh Dinas Pendidikan (Disdik) sebagai upaya Peningkatan Mutu Pendidikan di Kabupaten Tulungagung.”**

## **B. Fokus dan Pertanyaan Penelitian**

Adapun yang menjadi fokus dan pertanyaan penelitian berdasarkan konteks penelitian yang sudah dijelaskan adalah:

1. Bagaimana bentuk organisasi kebijakan merger sekolah dasar oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Tulungagung?

---

<sup>16</sup> Pemerintah Kabupaten Tulungagung, *Tugas dan Fungsi Dinas Pendidikan Kabupaten Tulungagung*, <https://dispendikpora.tulungagung.go.id>.

2. Bagaimana proses interpretasi kebijakan merger sekolah dasar oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Tulungagung?
3. Bagaimana pengaplikasian kebijakan merger sekolah dasar oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Tulungagung?
4. Bagaimana implementasi kebijakan merger berkontribusi terhadap peningkatan mutu pendidikan di Kabupaten Tulungagung?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan fokus penelitian yang sudah peneliti paparkan diatas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mendeskripsikan bentuk organisasi kebijakan merger sekolah dasar oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Tulungagung.
1. Untuk mendeskripsikan proses interpretasi kebijakan merger sekolah dasar oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Tulungagung.
2. Untuk mendeskripsikan pengaplikasian kebijakan merger sekolah dasar oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Tulungagung.
3. Untuk mendeskripsikan sejauh mana implementasi kebijakan merger berkontribusi terhadap peningkatan mutu pendidikan di Kabupaten Tulungagung

### **D. Manfaat Penelitian**

Dengan tercapainya tujuan penelitian diatas, maka manfaat yang diharapkan yaitu:

## 1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam kajian kebijakan publik dan manajemen pendidikan. Pertama, penelitian ini dapat memperkaya khazanah keilmuan terkait implementasi kebijakan merger sekolah dasar dengan fokus pada peningkatan mutu pendidikan, yang meliputi perbaikan kualitas proses pembelajaran, efektivitas pengelolaan sekolah, serta optimalisasi pemanfaatan sumber daya pendidikan, yang hingga kini masih relatif jarang dikaji secara mendalam dan komprehensif dalam konteks kebijakan pendidikan di tingkat daerah.

## 2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Dinas Pendidikan (Disdik) Kabupaten Tulungagung, hasil penelitian dapat menjadi bahan evaluasi dalam mengimplementasikan kebijakan merger.
- b. Bagi sekolah dasar hasil merger, penelitian ini memberikan masukan mengenai peningkatan mutu pendidikan agar dapat mendukung proses pembelajaran secara optimal.
- c. Bagi guru dan tenaga kependidikan, penelitian ini dapat menjadi bahan pertimbangan dalam menyesuaikan metode pembelajaran.
- d. Bagi peneliti selanjutnya, hasil penelitian ini dapat menjadi referensi dan acuan untuk mengembangkan penelitian lebih lanjut terkait kebijakan merger sekolah dasar dan mutu pendidikan di masa mendatang.

## E. Penegasan Istilah

Sebelum membahas lebih lanjut mengenai kajian pustaka, terlebih dahulu perlu dijelaskan definisi operasional mengenai istilah-istilah kunci untuk memperjelas, memberikan arah, dan menghindari kesalahpahaman. Beberapa istilah kunci yang dipandang penting untuk didefinisikan adalah: 1) Implementasi Kebijakan, 2) Merger, 3) Mutu Pendidikan

### 1. Penegasan Konseptual

#### a. Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan sebuah penempatan ide, konsep, kebijakan, atau inovasi dalam suatu tindakan praktis sehingga memberikan dampak, baik berupa perubahan pengetahuan, keterampilan maupun nilai dan sikap.<sup>17</sup>

Kebijakan adalah rangkaian konsep, asas, dan langkah yang menjadi pedoman atau dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, atau tindakan untuk mencapai tujuan tertentu.<sup>18</sup>

Menurut David Easton, kebijakan merupakan “*the authoritative allocation of values for the whole society*”, yang berarti pengalokasian nilai-nilai secara otoritatif untuk seluruh masyarakat. Dalam definisi ini, Easton menekankan bahwa kebijakan tidak sekadar keputusan biasa, melainkan keputusan yang memiliki sifat otoritatif karena dibuat

---

<sup>17</sup> Arwildayanto, Arifin Sukung, & Warni Tune Sumar, *Analisis Kebijakan Pendidikan: Kajian Teoretis, Eksploratif, dan Aplikatif*, (Bandung: CV Cendekia Press, 2018), 71.

<sup>18</sup> Abdul Wahab, Solichin, *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2017), 7.

oleh lembaga atau pihak yang berwenang (otoritas) dan berlaku secara mengikat bagi masyarakat. Easton juga memandang kebijakan sebagai suatu proses yang terjadi dalam sistem politik, di mana *input* berupa tuntutan (*demands*) dan dukungan (*supports*) dari masyarakat diolah oleh lembaga politik, lalu menghasilkan output berupa kebijakan publik (*policies*). Output ini kemudian akan kembali ke masyarakat dan menimbulkan umpan balik (*feedback*), yang nantinya dapat memengaruhi proses kebijakan berikutnya.<sup>19</sup>

b. Merger

Menurut Burhanudin, Merger secara konseptual dimaknai sebagai tindakan organisatoris penggabungan dua organisasi atau lebih menjadi satu entitas baru dan dibangun secara sinergis.<sup>20</sup>

Dalam Permendikbud Nomor 36 Tahun 2014 tentang Pedoman Pendirian, Perubahan, dan Penutupan Satuan Pendidikan Dasar dan Menengah, merger atau penggabungan sekolah dijelaskan sebagai penyatuan dua sekolah atau lebih yang mengalami kendala seperti kekurangan peserta didik, keterbatasan tenaga pendidik, maupun kurangnya sarana prasarana, sehingga digabungkan untuk membentuk satuan pendidikan yang lebih efektif.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Toto Pribadi, dkk, *Sistem Politik Indonesia*, (Banten: Universitas Terbuka, 2018), hal. 1.

<sup>20</sup> Achmad Supriyanto, Burhanuddin, *Budaya Organisasi Merger: Integrasi Budaya Baru dalam Organisasi yang Berhasil Melakukan Merger*, (Malang: Universitas Negeri Malang, 2018), 7.

<sup>21</sup> Permendikbud RI Nomor 36 Tahun 2014 tentang Pedoman Pendirian, Perubahan, dan Penutupan Satuan Pendidikan Dasar dan Menengah.

Berdasarkan pandangan tersebut, merger sekolah dapat dipahami sebagai penggabungan dua atau lebih lembaga pendidikan menjadi satu sekolah baru, yang dimaksudkan untuk meningkatkan efektivitas penyelenggaraan pendidikan, memperkuat pemanfaatan sarana dan prasarana, serta menjamin efisiensi dalam pengelolaan sekolah.

c. Mutu Pendidikan

Menurut Joseph Juran, mutu adalah kemampuan untuk digunakan atau *quality is fitness for use*.<sup>22</sup> Dalam dunia pendidikan, mutu dipandang dan diartikan sebagai program atau hasil dari sebuah manajemen pendidikan yang bertujuan untuk memenuhi harapan pelanggan pendidikan yang sesuai dengan tingkat kebutuhan dan perkembangan masyarakat atau dunia kerja.<sup>23</sup>

Berdasarkan pandangan di atas, maka dapat dikemukakan bahwa mutu pendidikan adalah keunggulan atau kemampuan sistem pendidikan dalam mengelola dan memproses input pendidikan secara efektif dan efisien sehingga menghasilkan output pendidikan yang bermutu dan bermanfaat untuk memenuhi kebutuhan pelanggan.

2. Penegasan Operasional

Adapun definisi secara operasional dalam penelitian yang berjudul “Implementasi Kebijakan Merger Sekolah Dasar oleh Dinas Pendidikan

---

<sup>22</sup> Suyadi Prawirosentono, *Filosofi Tentang Manajemen Mutu Terpadu Total Quality Management Abad 21 Study Kasus dan Analisis*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2004), 5.

<sup>23</sup> Marzuki Mahmud, *Manajemen Mutu Perguruan Tinggi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), 5.

(Disdik) sebagai upaya Peningkatan Mutu Pendidikan di Kabupaten Tulungagung”. Penelitian ini berfokus pada analisis kebijakan merger sekolah dasar yang dilaksanakan oleh Dinas Pendidikan (Disdik) Kabupaten Tulungagung, dengan titik tekan pada peningkatan mutu pendidikan pasca merger. Analisis kebijakan secara operasional dalam penelitian ini diarahkan pada telaah terhadap bagaimana kebijakan merger tersebut diputuskan, dijalankan, serta bagaimana dampaknya dirasakan oleh sekolah dasar hasil penggabungan. Dengan batasan ini, penelitian tidak membahas seluruh aspek kebijakan pendidikan di Tulungagung, melainkan berfokus pada hubungan antara kebijakan merger dengan peningkatan mutu pendidikan di sekolah dasar.