#### BAB I

# PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Salah satu tujuan pendidikan nasional yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945, alenia IV adalah " ... untuk mencerdaskan kehidupan bangsa." Rumusan tujuan ini menunjukan betapa pentingnya peranan pendidikan dalam pembinaan sumberdaya manusia dalam kehidupan suatu negara. Untuk mencerdaskan kehidupan bangsa, pemerintah berkewajiban menyelenggarakan pendidikan nasional bagi setiap warga negara yang diatur dalam undang-undang (pasal 31 UUD 1945)

Berkenaan dengan itu, tujuan pembangunan sumber daya manusia pada pembangunan jangka panjang kedua yaitu mewujudkan bangsa Indonesia yang maju, mandiri, serta sejahtera lahir dan bathin sebagai landasan bagi tahap pembangunan berikutnya menuju masyarakat adil makmur dalam negara kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Sasaran umum pembangunan tersebut adalah terciptanya kualitas manusia dan masyarakat Indonesia yang maju dan mandiri dalam suasana tenteram dan sejahtera lahir dan bathin. Selanjutnya titik berat pembangunan diletakkan pada bidang ekonomi sebagai penggerak utama pembangunan seiring dengan perkembangan kualitas sumber daya manusia. (GBHN: 1998: 29)

Walaupun di atas ditegaskan bahwa titik berat pembangunan itu ditetapkan pada sektor ekonomi, namun keberhasilan dan kemajuan ekonomi itu tetap

ditentukan oleh manusia. Oleh karena itulah perhatian pemerintah terhadap peningkatan kualitas sumber daya manusia dalam penyelenggaraan pembangunan sangat besar. Diantara tiga modal dasar pembangunan yaitu potensi alam, manusia dan kapital, manusia adalah yang paling menentukan dalam mencapai keberhasilan pembangunan itu.

Manusia yang berkualitas adalah manusia yang memiliki pengetahuan, terampil, berdisiplin, dan mempunyai daya juang yang tinggi untuk membangun disegala bidang, sedangkan pendidikan merupakan salah satu lembaga yang mengemban kunci dalam pengadaan sumber daya manusia yang berkualitas. Di dalam Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional No. 2 Tahun 1989 disebutkan: Pendidikan Nasional bertujuan mencerdaskan kehidupan bangsa dan mengembangkan manusia Indonesia seutuhnya, yaitu manusia yang beriman dan bertaqwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan berbudi pekerti luhur, memiliki pengetahuan dan keterampilan, kesehatan jasmani dan rohani, kepribadian yang mantap dan mandiri serta rasa tanggung jawab kemasyarakatan dan kebangsaan.

Dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya itu golongan anak dan pemuda merupakan sasaran utama. Mereka itu merupakan tunas bangsa yang akan datang. Pemeliharaan serta pembinaan mereka yang sebaik-baiknya merupakan investasi yang sangat penting. Oleh karena itu pemerintah telah melaksanakan Wajar Dikdas 9 tahun yang memberikan kesempatan belajar bagi anak-anak usia sekolah dan melanjutkan ke sekolah yang lebih tinggi.

Sejalan dengan proses pendidikan dan pemberian kesempatan belajar kepada anak-anak seluas-luasnya, usaha pembinaan kesehatan bagi tunas bangsa

tersebut merupakan suatu pekerjaan yang tak bisa ditawar- tawar bagi kita. Kesehatan merupakan kebutuhan yang harus dipenuhi oleh setiap manusia. Kesehatan anak-anak yang dididik di sekolah harus mendapatkan perhatian dari semua pihak baik guru, orang tua maupun masyarakat, agar mereka dapat melakukan kegiatan belajar dengan sebaik-baiknya.

Peserta didik di Sekolah Dasar merupakan kelompok masyarakat yang mempunyai kerawanan dibidang kesehatan sebab mereka kebanyakan anak-anak yang masih berusia muda. Oleh karena itu program Usaha Kesehatan Sekolah yang selanjutnya disebut UKS, merupakan salah satu upaya yang sangat penting. UKS mendidik dan membina kebiasaan mereka agar terbiasa dalam hidup sehat. Alasan perlunya upaya kesehatan sekolah ini dikatakan Nasrul Efendy (1995:275) sebagai berikut:

- (1) Anak usia sekolah merupakan kelompok umur yang rawan terhadap masalah kesehatan;
- (2) Usia sekolah sangat peka untuk menanamkan pengertian dan kebiasaan hidup sehat.;
- (3) Sekolah merupakan institusi masyarakat yang terorganisasi dengan baik;
- (4) Keadaan kesehatan anak sekolah akan sangat berpengaruh terhadap prestasi belajar yang dicapai;
- (5) Anak sekolah merupakan kelompok terbesar dari kelompok usia anakanak yang menerapkan wajib belajar;
- (6) Pendidikan kesehatan melalui anak-anak sekolah sangat efektif untuk merubah prilaku dan kebiasaan ibu sehat umumnya.

Berkenaan dengan itu melalui Surat Keputusan Bersama Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Menteri Kesehatan, Menteri Agama, dan Menteri Dalam Nageri Nomor: 0408a/U/1984, Nomor: 319/ Menkes/ SKB/VI/ 1984, Nomor: 74 Tahun 1984, dan Nomor: 60 Tahun 1984, tentang: Pokok Kebijaksanaan Pembinaan dan Pengembangan Usaha Kesehatan Sekolah dinyatakan bahwa ..." pembinaan dan pengembangan prinsip hidup sehat jasmani dan rokhani merupakan salah satu upaya membentuk manusia Indonesia seutuhnya, ... dan bahwa usaha kesehatan sekolah merupakan wahana untuk menanamkan prinsip hidup sehat kepada peserta didik sedini mungkin" (Tim Pembina UKS, 1994: 82).

Berkaitan dengan penjelasan di atas sudah sewajarnya intensitas pembinaan dan pengembangan UKS di sekolah perlu ditingkatkan, sesuai dengan tujuan seperti yang dikatakan oleh Tim Pembina UKS (1994: 82) bahwa "tujuan pembinaan dan pengembangan UKS adalah tercapainya pembinaan yang terpadu dan intensif agar penyelenggaraan pembinaan UKS dapat berhasil guna secara optimal". Kemudian dalam tujuan umum UKS dikatakan "Meningkatnya kemampuan hidup sehat dan derajat kesehatan peserta didik serta menciptakan lingkungan yang sehat, sehingga memungkinkan pertumbuhan dan perkembangan yang harmonis dan optimal dalam rangka pembentukan manusia Indonesia seutuhnya".( Depkes RI, 1996: 8).

Memperhatikan tujuan umum UKS seperti yang disebutkan di atas terlihat bahwa kesehatan, perkembangan dan pertumbuhan peserta didik yang harmonis merupakan faktor penting dalam pembentukan manusia Indonesia seutuhnya yang berkualitas baik fisik maupun mental.

Gambaran dari hasil studi yang dilakukan oleh Muhamat Amat (1993), Bambang Santoso dan Hendra Somantri (1994), mengungkapkan bahwa kualitas pembinaan terhadap UKS masih rendah. Kesimpulan umum yang dapat diketengahkan dari hasil studi tersebut adalah disebabkan oleh keterbatasan kemampuan pengelola UKS. Kondisi seperti ini tentu akan mengganggu pengembangan dan pendayagunaan UKS itu sendiri

Kepala sekolah sebagai pengelola pendidikan di sekolahnya merupakan pengelola UKS yang harus berusaha terus menerus untuk mengatasi kelemahan-kelemahan pengelolaan UKS tersebut. Dalam kaitan ini dijelaskan oleh Tim Pembina UKS (1994:23) bahwa "Kepala Sekolah, sebagai ketua tim pelaksana UKS di sekolah, menyelenggarakan catatan pola pelaksanaan program UKS".

Selanjutnya dalam program UKS Sekolah Dasar yang dikembangkan oleh tim pembina UKS (1994:19) dinyatakan bahwa fungsi Kepala SD dalam melaksanakan UKS meliputi pendidikan kesehatan, pelayanan kesehatan di sekolah, dan pembinaan lingkungan sekolah yang sehat.

Melihat kutipan di atas jelaslah bahwa kepala sekolah adalah orang yang bertanggungjawab penuh dalam pelaksanaan UKS, artinya keberhasilan pelaksanaan UKS tergantung dari kemampuan kepala sekolah dalam mengelola program UKS itu. Namun, walaupun dikatakan kepala sekolah adalah ketua pelaksana dan bertanggung jawab penuh atas pelaksanaan UKS di sekolah, keterlibatan guru tetap merupakan unsur yang sangat dominan. Guru merupakan personil sekolah yang juga harus ikut bertanggung jawab dalam mendidik siswa agar supaya dapat memiliki pola hidup sehat. Seperti dikatakan oleh

Sutjipto dan Basori Mukti (1992/1993:116)" disamping sebagai guru kelas, guru juga dituntut untuk terlibat dalam Usaha Kesehatan Sekolah. Khusus untuk guru bidang studi olahraga dan kesehatan, keterlibatan mereka dalam bidang Usaha Kesehatan Sekolah lebih banyak dibandingkan guru-guru lain".

Meperhatikan penjelasan di atas dapatlah dikatakan bahwa pengelola UKS di sekolah adalah kepala sekolah dan guru, baik guru bidang studi olahraga kesehatan maupun guru kelas. Penelitian ini difokuskan pada pengelolaan UKS di Sekolah Dasar yang dilakukan oleh mereka.

Berdasarkan hasil prasurvey penulis di lapangan dengan surat izin Direktur PPS IKIP Bandung No.1029/ K04.7/PL.06.05/1997 tanggal 04 September 1997 nampaknya pengelolaan UKS di sekolah yang disurvey masih kurang efektif. Hal ini terlihat dari gejala-gejala sebagai berikut:

- (1) 60 % ketidakhadiran siswa didominasi oleh karena sakit;
- (2) Usaha-usaha pembinaan UKS oleh sebahagian besar kepala sekolah belum terlaksana dengan optimal;
- (3) Sebahagian besar sekolah kurang memfungsikan guru dalam pengelolaan UKS secara optimal;
- (4) Banyak keluhan dari pengelola terutama kepala sekolah tentang kekurangan biaya operasional dan sarana/ prasarana yang diperlukan untuk menunjang UKS;
- (5) Kurang optimalnya pelaksanaan pengawasan dan penilaian terhadap kegiatan program UKS.

Dari hasil pengamatan itu diduga terdapat beberapa faktor-faktor yang turut mempengaruhi pengelolaan UKS. Kemungkinan- kemungkinan yang menjadi penyebab belum efektifnya UKS antara lain kemampuan pengelola dalam melaksanakan UKS atau mungkin fasilitas penunjang manajemen belum lengkap dan kemungkinan lain adalah terbatasnya biaya. Penulis marasa tertarik untuk memilih masalah ini karena peningkatan efektivitas memerlukan kepastian aspek apa yang harus dibina. Masalah ini relevan dengan materi pokok Program Studi Administrasi Pendidikan, dan penulis juga berkeinginan untuk mendalami hal ini sebaik mungkin.

Di samping alasan tersebut, jika permasalahan yang terkandung dalam UKS tidak di atasi dengan segera, maka pelaksanaan UKS tersebut dikhawatirkan tidak akan berubah, dan pelaksanaan pendidikan kesehatan di sekolah juga tidak akan mencapai apa yang diharapkan, dan akhirnya akan berpengaruh pula kepada pelaksanaan kegiatan kurikulum di sekolah. Sementara harapan agar UKS itu dapat menunjang kegiatan belajar mengajar di sekolah secara nyata, efisien dan efektif masih saja tetap berupa harapan yang belum terwujud secara maksimal.

# B. Permasalahan Penelitian.

Mengingat pengelolaan UKS ini memiliki ruang lingkup dan bidang garapan yang komplek, maka berdasarkan uraian di atas yang menjadi permasalahan pokok dalam penelitian ini adalah:

"Bagaimana sebaiknya pengelolaan Usaha Kesehatan Sekolah (UKS) dikembangkan agar dapat menunjang kegiatan belajar siswa di Sekolah Dasar Negeri Propinsi Riau".

Berkenaan dengan perumusan masalah di atas, penulis menghimpun data sesuai dengan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana perencanaan kegiatan UKS dilaksanakan di Sekolah Dasar Propinsi Riau, khususnya di Kotamadya Pekanbaru?

Pertanyaan ini dirinci lebih lanjut sebagai berikut

- a. Bagaimanakah proses perencanaan kegiatan UKS di susun agar sesuai dengan aspek-aspek yang dibutuhkan?
- b. Bagaimanakah perencanaan kegiatan program UKS disusun agar sesuai dengan kebutuhan siswa untuk menunjang kegiatan belajarnya (siswa) ?
- c. Bagaimanakah perencanaan pengelola dan pengembangan kemampuannya dalam melaksanakan kegiatan UKS?
- d. Fasilitas apa saja yang dirancang untuk menunjang program UKS?
- e. Bagaimanakah perencanaan tentang biaya operasional UKS disusun dan dikembangkan di sekolah?
- 2. Bagaimana pelaksanaan kegiatan UKS di SD Propinsi Riau, khususnya di Kotamadya Pekanbaru?

Pertanyaan ini dirinci sebagai berikut :

a. Bagaimanakah koordinasi dengan pihak-pihak terkait dalam

- pelaksanaan kegiatan UKS dan apa fungsinya?
- b. Apa jenis pelayanan yang diberikan dilihat dari kebutuhan siswa?
- c. Bagaimana relevansi pelaksanaan dengan program (rencana) yang di susun?
- d. Apakah fasilitas yang tersedia telah difungsikan secara optimal?
- e. Bagaimanakah metode pelayanan yang digunakan dalam merealisasikan program UKS?
- 3. Bagaimanakah pengawasan dan penilaian kegiatan UKS di SD Propinsi Riau, khususnya di Kotamadya Pekanbaru ?

Pertanyaan ini dirinci sebagai berikut :

- a. Bagaimanakah pengawasan yang dilaksanakan terhadap pengelolaan UKS?
  - 1). Siapakah yang bertugas melakukan pengawasan atas pelaksanaan UKS?
  - 2). Sejauh mana efektivitas pengawasan yang dilakukan terhadap pelaksanaan kegiatan UKS?
- b. Bagaimanakah penilaian yang dilakukan terhadap pengelolaan UKS?
  - 1). Siapakah yang berkewajiban menilai hasil pengelolaan UKS?
  - 2). Sejauh mana efektivitas penilaian yang dilakukan terhadap pelaksanaan kegiatan UKS?
- 4. Sejauh mana dampak pengelolaan UKS terhadap aktivitas siswa dalam kegiatan belajar?

Pertanyaan ini dirinci sebagai berikut :

- a. Apakah pelaksanaan UKS telah memberikan kontribusi terhadap kondisi siswa?
- b. Apakah pelaksanaan UKS telah memberikan kontribusi yang nyata terhadap perilaku belajar siswa (aktivitas siswa)?
- c. Apakah pelaksanaan UKS juga memberikan kontribusi terhadap kondisi lingkungan?
- d. Apakah ada dampak negatif dari pelaksanaan UKS tersebut?

# C. Kerangka Berpikir

Agar proses belajar mengajar di sekolah dasar dapat terselenggara dengan baik perlu memperhatikan sejumlah faktor yang dapat mempengaruhi kegiatan belajar mengajar itu. Salah satu faktor yang dapat menentukan lancar tidaknya proses belajar mengajar adalah kesehatan, baik kesehatan siswa maupun kesehatan personal lainnya yang terlibat dalam proses belajar mengajar. Diantara solusi untuk mengatasi agar kesehatan unsur-unsur manusia yang ada di sekolah supaya tetap terpelihara, adalah dengan menumbuh kembangkan dan pendayagunaan UKS. Hal ini dapat dicapai bila UKS tersebut dikelola dengan efektif.

Secara visual kerangka berpikir penelitian yang disajikan pada gambar 1 merupakan pola pikir peneliti, mengkaji pengelolaan UKS dari sudut manajemen yang mencakup perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan penilaian. Pada perencanaan kegiatan program UKS dilihat proses penyusunan rencana yang sesuai

dengan aspek-aspek kebutuhan yaitu perencanaan tentang kebutuhan siswa, pengelola dan pengembangan kemampuannya, fasilitas dan biaya. Kemudian dari pelaksanaannya dilihat tentang koordinasi dengan pihak-pihak terkait, peranan dan fungsinya, jenis pelayanannya, relevansi pelaksanaan dengan rencana kegiatan UKS yang disusun, pengoptimalan penggunaan fasilitas, dan metode pelaksanaan dalam merealisasikan program UKS. Pada pengawasan dan penilaian berkenaan dengan pelaksana pengawasan dan efektivitas pengawasan, pelaksana penilaian dan efektivitas penilaian pengelolaan UKS.

Pengelolaan UKS yang berkenaan dengan perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan penilaian ditujukan untuk mengimplementasikan program UKS yang sudah dibakukan oleh tim pembina UKS tingkat pusat, yaitu pendidikan kesehatan di sekolah, pelayanan kesehatan di sekolah dan pembinaan lingkungan sekolah yang sehat. Sementara prinsip utama dari program UKS yang dilaksanakan di sekolah, agar semua siswa mempunyai wawasan hidup sehat yang pada akhirnya memiliki kesehatan jasmani dan rokhani. Kesehatan siswa ini selalu dipengaruhi oleh peranan lingkungan keluarga dan masyarakat, tetapi tidak dikaji dalam penelitian. Pembinaan dan pengembangan kesehatan siswa melalui UKS merupakan mata rantai dalam meningkatkan derajat kesehatan keluarga dan masyarakat, sebab dengan dimiliki wawasan hidup sehat oleh anak diharapkan dapat pula memberikan keteladanan pada lingkungan keluarga dan masyarakat. Selanjutnya dari pengelolaan ini diharapkan dicapai pengelolaan UKS yang efektif, hal ini dapat dilihat dari kondisi siswa yaitu : " siswa yang sehat, tidak sakitsakitan, bergizi dan absensi sakit menurun " (Nasrul Efendy, 1995: 280)

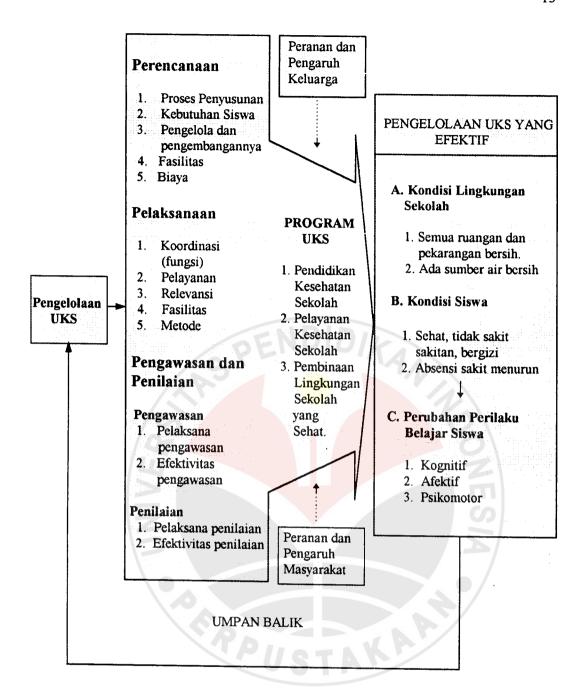
Kemudian dari kebiasaan hidup sehat ini diharapkan siswa selalu terjaga kesehatannya, sehingga siswa mengalami perubahan perilaku belajar yang mencakup kognitif, afektif dan psikomotor yang dapat dilihat dari aktivitas siswa yaitu: "Aktivitas visual seperti membaca, menulis, melakukan eksprimen, dan demonstrasi. Aktivitas lisan yakni mendengar penjelasan guru, ceramah, dan pengarahan. Aktivitas gerak seperti senam pagi, atletik, tari, dan melukis. Aktivitas mendengarkan diantaranya mendengarkan penjelasan guru, ceramah, dan pengarahan. Aktivitas menulis diantaranya mengarang, menulis surat, dan membuat karya tulis (kalau ada) (Moh. Uzer Usman dan Lilis Setiawati, 1993:89).

Kemudian bila dilihat lingkungan sekolah akan terlihat: "semua ruangan, dan pekarangan bersih tidak ada sampah, adanya sumber air bersih" (Nasrul Efendy, 1995: 280).

Selanjutnya pengelolaan yang efektif ini memberikan umpan balik sebagai bahan masukkan bagi pengelola dalam rangka memperbaiki substansi-substansi yang dianggap bermasalah untuk implementasi pengelolaan UKS dimasa yang akan datang.

Berdasarkan uraian di atas penulis mengemukakan kerangka berpikir dengan mengacu pada prinsip bahwa manajemen itu dilakukan untuk mengejar proses dan output yang berkualitas, artinya kualitas proses dan output diciptakan apabila menejer (pengelola) melaksanakan aktivitasnya sesuai dengan kriteria tertentu yang telah ditetapkan dan melakukan perbaikan kelemahan terus menerus.

Kerangka berpikir penelitian dimaksud disajikan dalam bentuk gambar seperti berikut :



Gambar 1

PARADIGMA PENELITIAN PENGELOLAAN UKS

### D. Tujuan Penelitian

## 1. Tujuan Umum

Secara umum penelitian ini bertujuan mendeskripsikan, dan menganalisis berdasarkan fenomena yang menjadi fokus permasalahan. Pokok masalah yang dideskripsikan dan dianalisis, sehingga dapat ditemukan gambaran tentang pengelolaan Usaha Kesehatan Sekolah ( UKS ) di Sekolah Dasar Kotamadya Pekanbaru Propinsi Riau.

### 2. Tujuan Khusus

Bertitik tolak dari tujuan umum di atas, maka secara khusus penelitian ini bertujuan sebagai berikut

- a. Mendeskripsikan dan menganalisis tentang proses penyusunan perencanaan kegiatan yang sesuai dengan aspek-aspek yang kebutuhan .
- b. Mendeskripsikan dan menganalisis perencanaan yang disusun dan sesuai dengan kebutuhan siswa.
- c. Mendeskripsikan dan menganalisis perencanaan pengelola dan pengembangan kemampuannya.
- d. Mendeskripsikan dan menganalisis rancangan tentang fasilitas untuk menunjang program UKS.
- e. Mendeskripsikan dan menganalisis tentang perencanaan biaya operasional program UKS yang disusun dan dikembangkan di sekolah.
- f. Mendeskripsikan dan menganalisis koordinasi dengan pihak-pihak yang terkait dalam pelaksanaan program UKS dan bagaimana fungsinya.

- g. Mendeskripsikan dan menganalisis jenis pelayanan program UKS dilihat dari kebutuhan siswa.
- h. Mendeskripsikan dan menganalisis relevansi pelaksanaan dengan program yang disusun.
- i. Mendeskripsikan dan menganalisis pengoptimalan fungsi fasilitas UKS.
- j. Mendeskripsikan dan menganalisis metode yang digunakan dalam merealisasikan program UKS.
- k. Mendeskripsikan dan menganalisis pelaksana pengawasan pengelolaan.
- 1. Mendeskripsikan dan menganalisis efektivitas pengawasan yang dilakukan.
- m. Mendeskripsikan dan menganalisis pelaksana penilaian pengelolaan UKS.
- n. Mendeskripsikan dan menganalisis efektivitas penilaian pengelolaan UKS.
- o. Mendeskripsikan dan menganalisis kontribusi pengelolaan terhadap kondisi siswa.
- p. Mendeskripsikan dan menganalisis kontribusi pengelolaan terhadap perilaku belajar siswa (aktivitas siswa dalam kegiatan belajar mengajar)
- q. Mendeskripsikan dan menganalisis kontribusi pengelolaan terhadap kondisi lingkungan
- r. Mendeskripsikan dan menganalisis dampak negatif dari pengelolaan UKS.

# E. Manfaat Penelitian

#### 1. Secara Teoritis

Penelitian ini bermanfaat bagi para pengelola pendidikan dasar dalam

pendayagunaan Usaha Kesehatan Sekolah (UKS), dalam rangka menjadikan UKS sebagai faktor yang ikut menentukan kelancaran pelaksanaan kegiatan belajar mengajar di sekolah dasar. Kemudian dapat juga untuk memperkaya khasanah studi administrasi pendidikan, terutama dalam bidang pengelolaan lembaga pendidikan formal. Selain itu hasil penelitian ini juga dapat dijadikan bahan kajian lebih lanjut bagi para sarjana administrasi pendidikan guna mempertajam wawasan keilmuannya.

#### 2. Secara Praktis

Hasil penelitian ini sebagai bahan masukkan dan sumbangan pemikiran terhadap pengelola pendidikan khususnya pendidikan di sekolah dasar (Kepala Sekolah) dalam menyempurnakan dan perbaikan pengelolaan Usaha Kesehatan Sekolah (UKS) supaya berfungsi efektif.

Bahan masukkan dan pertimbangan bagi instansi terkait seperti: Kantor Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Kantor Dinas Pendidikan dan Kebudayaan dan Kantor Dinas Kesehatan dalam menentukan kebijakan guna meningkatkan keefektifan pelaksanaan Usaha Kesehatan Sekolah (UKS) di sekolah dasar. Bagi Penulis sangat bermanfaat dalam rangka memperluas wawasan penulisan karya ilmiah dalam konteks penelitian sosial kualitatif. Manfaat selanjutnya sebagai dorongan untuk melakukan studi lebih lanjut tentang manajemen pendidikan yang berkenaan dengan pengelolaan usaha kesehatan sekolah, khususnya UKS di sekolah dasar.

