

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pasal 27 UU Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional menyatakan pengakuan akan pentingnya keberadaan sekolah swasta : bahwa masyarakat sebagai mitra pemerintah berkesempatan yang seluas-luasnya dalam penyelenggaraan pendidikan nasional (ayat 1). Selain itu, ciri khas satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat tetap diindahkan (ayat 2), sedangkan syarat-syarat dan tata cara penyelenggaraannya ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah (ayat 3).

Penyelenggaraan sekolah swasta di Indonesia, menurut Siagian (1986) dilakukan oleh beraneka ragam pihak. Dalam wadah Musyawarah Perguruan Swasta didapati sekolah-sekolah yang memiliki latar belakang keagamaan, kebudayaan/kedaerahan, sekolah yang diselenggarakan oleh organisasi wanita, dan sekolah yang merupakan bagian dari suatu organisasi besar dengan beragam latar belakang pula.

Dari perspektif manajemen penyelenggaraan pendidikan, keragaman latar belakang itu berkaitan dengan kemampuan finansial, kompetensi profesional, dan akuntabilitas penyelenggara terhadap pemakai jasa pendidikan. Dalam keragaman itu pula, badan-badan penyelenggara persekolahan swasta dihadapkan dengan kewajiban mengimplementasikan salah satu strategi pokok kebijakan pendidikan nasional, yaitu peningkatan mutu pendidikan.

Sekurang-kurangnya ada tiga masalah yang mendasari tuntutan tersebut. *Pertama*, bahwa pendidikan dalam masa pembangunan ini merupakan salah satu sektor yang berkembang pesat sekaligus paling disoroti oleh masyarakat. Bukan saja perencana pendidikan, tetapi hampir seluruh anggota masyarakat berkepentingan untuk memperoleh kejelasan mengenai : sejauh manakah fasilitas-fasilitas pendidikan telah mengalami peningkatan ?; sejauh manakah produktivitas sekolah dalam menghasilkan lulusan ?; sejauh manakah kesempatan memperoleh pendidikan telah merata bagi seluruh warga negara ?; dan apakah lulusan sekolah telah mampu bekerja sesuai dengan bidang keterampilannya ? (Suryadi, 1995).

*Kedua*, bahwa krisis pendidikan yang kita hadapi dewasa ini, menurut Tilaar (1994) boleh dikatakan berkisar pada krisis manajemen. Sebagai kulminasi dari keseluruhan masalah manajemen tersebut adalah masih rendahnya kualitas pendidikan kita. Dalam kenyataannya, mutu pendidikan di Indonesia memang belum memuaskan. Hasil-hasil Ebtanas menunjukkan bahwa tingkat-penguasaan peserta didik terhadap tugas-tugas belajar (*learning tasks*) yang dituntut oleh kurikulum masih rendah (Achmady, 1995).

*Ketiga*, bahwa peranserta masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan nasional semakin luas, sementara pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah dari hari ke hari semakin luas pula jangkauannya. Hal ini mempengaruhi cara berpikir orang tua dan anak dalam memilih sekolah. Dengan demikian, perguruan swasta dihadapkan pada tantangan untuk

meningkatkan kualitas dan mengembangkan keunggulannya sehingga tetap menjadi pilihan bagi sebagian besar peserta didik (Djojonegoro, 1996).

Permasalahan yang mendasari tuntutan peningkatan mutu pendidikan tersebut, di satu sisi memuat isyarat mengenai perlunya peningkatan mutu proses pendidikan di persekolahan swasta. Peningkatan mutu proses pendidikan dapat diberi arti sebagai inovasi, yang –menurut Koontz, et.al (1993)—berbeda dengan kreativitas. Kalau kreativitas sering diartikan sebagai kemampuan dan kekuasaan untuk mengembangkan gagasan-gagasan baru, maka inovasi berarti penggunaan atau penerapan gagasan-gagasan tersebut. Di dalam suatu organisasi, inovasi berarti produksi baru, jasa baru atau suatu cara pengolahan yang baru.

Inovasi sering terlahir dari orang-orang kreatif. Arieti sebagaimana dikutip oleh Supriadi (1996), mengidentifikasi sembilan faktor kondusif bagi perkembangan kreativitas. Empat faktor di antaranya ialah : (1) berkurangnya tekanan; (2) keterbukaan terhadap segala rangsangan budaya, yang kontras sekalipun; (3) adanya toleransi terhadap pandangan-pandangan yang divergen; dan (4) adanya promosi, hadiah, dan insentif bagi orang-orang berprestasi.

Suatu organisasi, menurut Stoner dan Freeman (1994) dianggap menyediakan peluang berinovasi kepada anggotanya, apabila organisasi tersebut dapat : (1) mengembangkan kesediaan untuk menerima perubahan; (2) mendorong gagasan baru; (3) mengizinkan lebih banyak interaksi; (4) mentoleransi kegagalan; (5) menentukan sasaran yang jelas dan memberikan kebebasan untuk mencapainya; dan (6) memberikan penghargaan.

Penelaahan mengenai daya dukung organisasi terhadap perkembangan kreativitas dan inovasi anggotanya, dapat dikategorikan sebagai studi budaya organisasi. Dengan demikian, peningkatan mutu proses pendidikan –sebagai tindakan kreatif dan inovatif para pelaksana pendidikan-- persekolahan swasta cukup relevan apabila ditelaah kebermaknaan hubungannya dengan budaya organisasi penyelenggaranya.

Konsep budaya organisasi didefinisikan sebagai *“the mix of values, beliefs, assumptions, meanings and expectations that members of particular organization, group, or subgroup hold in common and that they use behavior and problem solving guides”* (Hodge dan Anthony, 1988). Sedangkan menurut Robbins (1994), budaya organisasi merupakan nilai-nilai dominan yang didukung oleh organisasi, falsafah yang menuntun kebijakan organisasi terhadap pegawai dan pelanggan, cara pekerjaan dilakukan, dan asumsi atau kepercayaan yang terdapat di antara anggota organisasi.

Perhimpunan Al-Irsyad Al-Islamiyyah (untuk selanjutnya disingkat Al-Irsyad) adalah salah satu ormas Islam bertarap nasional, yang didirikan dan berpusat di Jakarta sejak tahun 1914. Di antara 121 cabang di Daerah Tingkat II dalam 20 provinsi di Indonesia, Perhimpunan Al-Irsyad Kotamadya Tegal merupakan cabang pertama yang didirikan pada tahun 1917.

Perhimpunan Al-Irsyad Tegal, sebagaimana dipedomani oleh Garis-garis Perjuangannya, menempatkan amal usaha pendidikan sebagai bagian penting di samping dakwah dan sosial-ekonomi. Persekolahan formal umum yang diselenggarakan di cabang ini terdiri atas TK, SD, SLTP, dan SMU.

Secara manajerial, penyelenggaraan persekolahan itu ditangani oleh suatu badan yang bernama *Lajnah Pendidikan dan Pengajaran*. Lajnah ini bertanggung jawab kepada Ketua Pimpinan Cabang setempat, *Mursyid Pendidikan dan Pengajaran* di tingkat Pimpinan Wilayah (provinsi), dan *Majelis Pendidikan dan Pengajaran* di tingkat Pimpinan Pusat.

Secara institusional, masing-masing jenjang sekolah tersebut berkewajiban menyelaraskan pengembangan kecakapan peserta didik dan lulusannya dengan kualifikasi sebagaimana dirumuskan dalam tujuan kelembagaan versi Depdikbud, dan tujuan kelembagaan pencerminan ciri khas Perhimpunan AI-Irsyad. Adapun peserta didik yang dilayaninya, sebagian besar berlatar belakang ekonomi dan tingkat kecerdasan yang relatif rendah.

Dalam kondisi demikian, dapat dimengerti apabila peningkatan mutu proses pendidikan di persekolahan tersebut dianggap sebagai tantangan yang tidak ringan oleh penyelenggara dan para pelaksananya. Sebagai salah satu bentuk pelaksanaan konsep reformasi pendidikan, upaya meningkatkan mutu pendidikan menurut Achmady (1995) dapat dikatakan “berjalan” manakala ia telah dijadikan bagian dari mekanisme sistem persekolahan, dan telah melekat pada lapisan inti birokrasi.

Di persekolahan AI-Irsyad Tegal, peningkatan mutu proses pendidikan oleh kepala sekolah bersama para guru, untuk sebagian harus dipahami sebagai langkah penjabaran atas kebijakan organisasi penyelenggaranya. Dalam konteks inilah hubungan fungsional antara budaya organisasi dengan peningkatan mutu proses pendidikan sangat menarik dan berguna untuk diteliti.

## **B. Pokok Permasalahan**

Penelitian ini merupakan penelusuran perilaku organisasi penyelenggaraan persekolahan swasta, yang difokuskan kepada nilai-nilai budaya organisasi dan daya dukungnya terhadap tindakan peningkatan mutu proses pendidikan. Secara singkat, rumusan pokok permasalahan tersebut adalah : sampai sejauh manakah budaya organisasi penyelenggaraan persekolahan swasta memberikan peluang bagi tindakan pelaksanaannya untuk meningkatkan mutu proses pendidikan ?

## **C. Pertanyaan Penelitian**

Spesifikasi dan pendalaman atas pokok permasalahan tersebut, kemudian diperinci lebih lanjut menjadi tiga pertanyaan penelitian berikut ini :

1. Apakah budaya organisasi penyelenggaraan cukup kohesif dalam mencapai tujuan internal dan tujuan eksternal penyelenggaraan pendidikan ?
2. Apakah budaya organisasi penyelenggaraan cukup lentur beroperasi di dalam mekanisme perencanaan pendidikan dan pengambilan keputusan ?
3. Seberapa luas budaya organisasi penyelenggaraan menyediakan peluang kepada kepala sekolah dan guru untuk meningkatkan mutu proses pendidikan ?

## **D. Tujuan Penelitian**

1. Untuk memperoleh gambaran faktual mengenai manajemen penyelenggaraan persekolahan swasta, terutama nilai-nilai budaya organisasinya.

2. Untuk mengetahui persepsi, kemampuan dan tindakan peningkatan mutu proses pendidikan oleh guru dan kepala sekolah swasta.
3. Untuk memahami kohesivitas, kelenturan, dan daya dukung budaya organisasi terhadap tindakan peningkatan mutu proses pendidikan di persekolahan swasta.

#### **E. Manfaat Penelitian**

1. Pengungkapan budaya organisasi penyelenggaraan persekolahan swasta bermanfaat bagi Badan Musyawarah Perguruan Swasta, terutama sebagai bahan kajian dalam rangka meningkatkan nilai-kompetitif sekolah swasta melalui pembinaan kelangsungan ciri khasnya.
2. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan dapat mempertimbangkan hasil penelitian ini sebagai salah satu masukan bagi penyempurnaan prediktabilitas indikator akreditasi manajemen penyelenggara sekolah swasta, yang selama ini terlalu menitikberatkan kepada “kelengkapan dokumen” legalitas, struktur organisasi, program kerja, dan fungsi sosial badan penyelenggara.
3. Hasil penelitian ini pun dapat dimanfaatkan oleh Perhimpunan Al-Irsyad sebagai bahan pemikiran untuk mengembangkan nilai-nilai unggul budaya organisasi yang makin kondusif terhadap peningkatan mutu proses dan mutu hasil pendidikan yang diselenggarakannya.

#### **F. Anggapan Dasar**

Kunci kelangsungan hidup dan keterpilihan sekolah swasta oleh masyarakat pemakai jasa pendidikan, seperti halnya sekolah lainnya, terletak

pada mutu hasil pendidikan yang tinggi. Sementara itu, kalangan pendidikan meyakini asumsi bahwa mutu hasil pendidikan bergantung kepada mutu prosesnya.

Peningkatan mutu proses pendidikan di tingkat persekolahan, selain merupakan bagian penting dari realisasi kebijakan strategik pendidikan nasional, juga menuntut pencurahan kreativitas dan kemampuan berinovasi dari para pelaksananya. Terbinanya kreativitas dan kemampuan berinovasi itu bukan semata-mata dipicu oleh latar belakang akademik, motivasi intrinsik, dan petunjuk teknik yang sentralistik, melainkan membutuhkan pula pengembangan suasana budaya organisasi yang kondusif.

Sebagai salah satu subkomponen kapabilitas manajemen, budaya organisasi dapat mempeluangi tindakan peningkatan mutu. Karena, budaya organisasi merefleksikan sikap organisasi terhadap perubahan, preferensi organisasi terhadap risiko, perspektif manajemen terhadap makna waktu, dan perspektif tindakan organisasi (Ansoff dan Donnell, 1990).

Budaya organisasi itu sendiri sesungguhnya berawal atau terbentuk dari tindakan-tindakan anggota organisasi dan hubungan-hubungan yang mereka bina dari waktu ke waktu (Stoner dan Freeman, 1994); lingkungan (Khandawala, 1976) dan kombinasi antara hasil dengan risiko di mana organisasi itu beroperasi (Kennedy, 1982).

### **G. Kerangka Berpikir**

Pada tataran empirik, penelitian ini ingin mengungkapkan dan memberi makna terhadap beragam gejala yang memperkuat kebenaran anggapan dasar

di atas. Fokusnya adalah budaya organisasi dan mutu proses pendidikan. Sedangkan mutu hasil pendidikan akan dilihat sebagai keadaan yang terwujud dari bekerjanya kebermutuan proses pendidikan.

Konteks-ruang penelitian ini dibatasi pada organisasi penyelenggara dan tiga satuan pendidikan yang diselenggarakannya, yaitu SD, SLTP, dan SMU Al-Irsyad Kotamadya Tegal. Sedangkan konteks waktunya meliputi masa lalu dan masa sekarang. Berdasarkan fokus dan konteksnya, maka kerangka berpikir penelitian ini akan berawal dari inventarisasi teori, konseptualisasi masalah dan penjelasan teoretik, dilanjutkan dengan deskripsi dan pemaknaan.

### **1. Inventarisasi Teori**

Dalam tataran ini penulis menginventarisasi dan memilih teori atas dasar kemampuan eksplanasinya terhadap kata-kata kunci *sekolah swasta*, *mutu proses pendidikan*, dan *budaya organisasi*.

### **2. Konseptualisasi Masalah Penelitian dan Penjelasan Teoretik**

Dalam tahap ini penulis melakukan konseptualisasi masalah penelitian menjadi tiga dimensi, yaitu dimensi nilai budaya organisasi (kohesivitas, kelenturan, dan daya dukung); dimensi manusia dan tindakan dalam budaya organisasi, dan dimensi produk budaya organisasi (mutu proses pendidikan).

Konsep masalah tersebut selanjutnya penulis eksplanasi dengan bantuan sejumlah teori yang telah penulis konstruksi. Dalam hal ini teori bertugas memberi penjelasan rasional terhadap realitas sosial (Hormans, 1967); mengajukan pendekatan metodologik ke arah penemuan jawaban atas

pertanyaan penelitian (Abdullah, 1979); dan memberi kerangka orientasi untuk analisis dan klasifikasi fakta-fakta (Hassan dan Koentjaraningrat, 1985).

Teori juga berfungsi : (1) mengkonfirmasi atau memfalsifikasi teori yang ada, dan hasilnya dipakai untuk mengidentifikasi dan mengurai unsur-unsur dari sesuatu satuan; (2) mendeskripsi; (3) menganalisis proses serta hubungan; (4) memprediksi; dan (5) membuat rencana, operasi, dan kontrol (Sanusi, 1998).

Penjelasan teoretik atas masalah penelitian, penulis maksudkan sebagai memfungsikan teori untuk menerangi proses pemahaman masalah penelitian di wilayah empirik, agar masing-masing dimensi masalah penelitian mendapatkan penjelasan teoritik yang memadai sehingga dapat dicegah kemungkinan tersesat di wilayah empirik. Adapun penjelasan teoretik tersebut meliputi :

#### ***Persekolahan Swasta***

Sebagaimana telah dijelaskan di muka, bahwa persekolahan swasta yang akan diteliti adalah SD, SLTP, dan SMU yang diselenggarakan oleh organisasi Al-Irsyad Kotamadya Tegal. Keberadaan persekolahan tersebut akan dijelaskan oleh konsep-konsep tentang subsistem pendidikan, intensitas pemeliharaan ciri khas, efisiensi internal, peringkat sekolah berdasarkan raihan NEM, dan mobilitas keluaran antarjenjang. Beberapa indikator teoretik mengenai sekolah bermutu, akan penulis gunakan untuk maksud tersebut.

### ***Peningkatan Mutu Proses Pendidikan***

Proses pendidikan dalam penelitian ini secara teoretik dipahami sebagai interaksi antara subsistem tindakan, komunikasi, dan monitoring (Sudjana dan Susanta, 1989). Tetapi dalam konseptualisasi masalah-empiriknya, ketiga subsistem proses pendidikan itu penulis sederhanakan sebagai *tindakan* peningkatan mutu proses pendidikan. Adapun tindakan tersebut meliputi kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh :

- a. Guru dalam empat subkomponen KBM sebagai indikator teknik-operasional peningkatan mutu proses pendidikan;
- b. Kepala Sekolah dalam melancarkan pengelolaan (termasuk aktivitas komunikasi dan monitoring) sekolah sebagai indikator kondisi mutu proses pendidikan;
- c. Fungsionaris organisasi penyelenggara dalam melibatkan staf, untuk merencanakan pendidikan dan mengambil keputusan sebagai indikator kesehatan organisasi (juga salah satu indikator kinerja sistem proses pendidikan).

### ***Budaya Organisasi***

Sebagaimana disarankan oleh Kleden (1987), maka budaya organisasi yang hendak digambarkan dan dianalisis dalam penelitian ini mencakup basis material, basis sosial, dan basis mental-kognitifnya. Teori yang akan mengeksplanasi unsur-unsur yang dikandung oleh setiap basis budaya organisasi tersebut, adalah serangkaian penjabaran dari sejumlah definisi budaya organisasi sebagaimana yang dituangkan dalam landasan teoretik.

### *Kohesivitas, Kelenturan, dan Daya Dukung Budaya Organisasi*

Kohesivitas budaya organisasi sebagai suatu fenomena, akan diungkapkan dengan teori identifikasi tahap hubungan organisasi (Evans, 1988). Karena konsep kohesivitas mencerminkan tingkat ketercapaian tujuan organisasi melalui berfungsinya budaya organisasi, maka dalam tahap hubungan yang telah diidentifikasi tadi akan diungkapkan pula mengenai : (a) kecenderungan orientasi pengelolaan budaya organisasi (Evans, 1988); (b) kesanggupan mengembangkan perilaku manusia di dalam organisasi (indikator perilaku dari Hofstede, 1990); dan (c) kemampuannya mencapai tujuan penyelenggaraan pendidikan (jabaran empirik persekolahan swasta dan proses pendidikan).

Dimensi kelenturan budaya organisasi akan penulis pahami dengan cara menelaah ada atau tidaknya unsur-unsur kapabilitas manajemen sebagaimana diteoretiskan oleh Ansoff dan Donnell (1990). Untuk daya dukung budaya organisasi akan diinventarisasi berdasarkan teori sepuluh ciri pokok budaya organisasi (Robbins, 1994), teori penumbuh keativitas (Arieti, dalam Supriadi, 1996), dan teori enam faktor peluang inovasi (Stoner & Freeman, 1994).

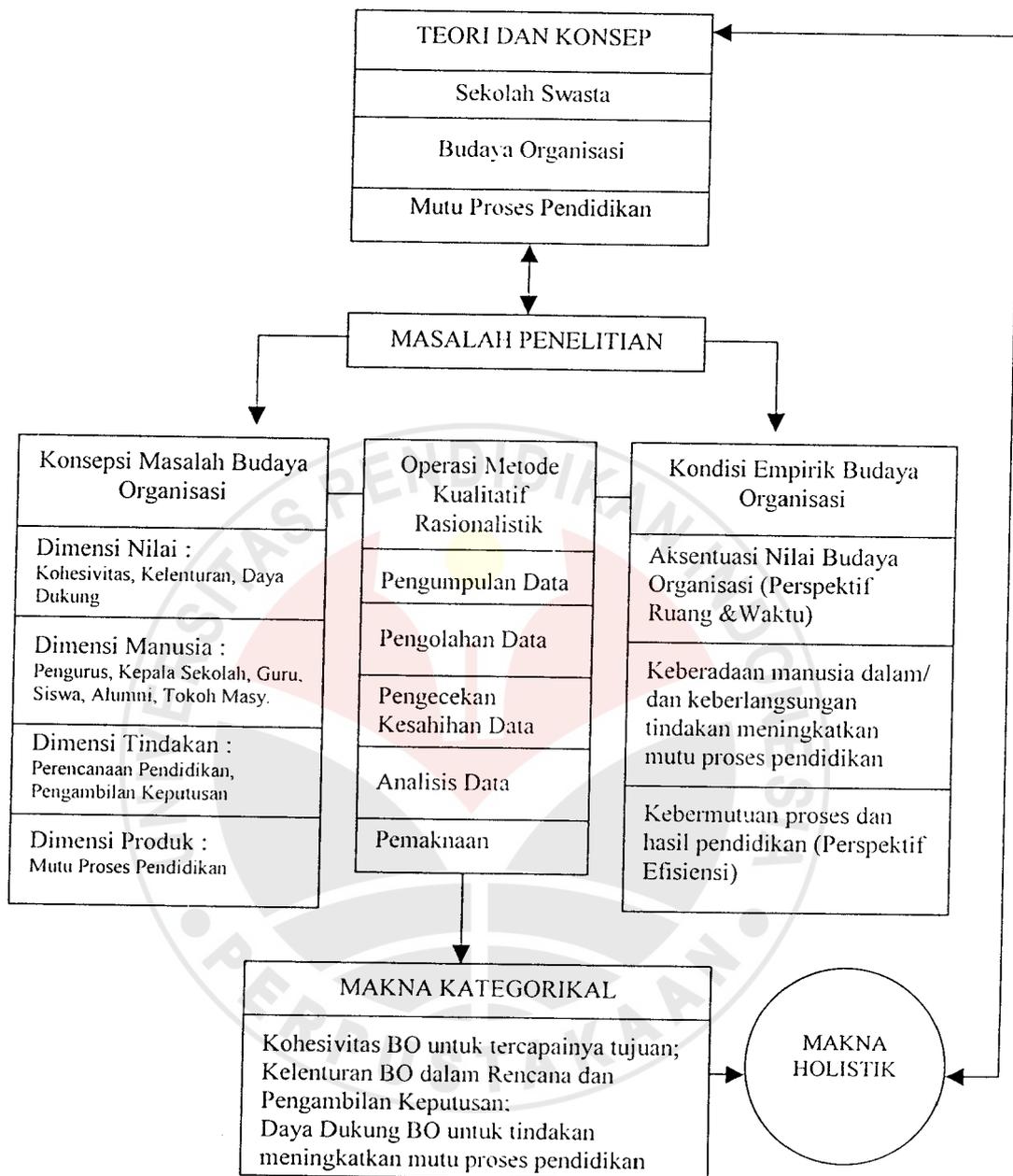
### **3. Deskripsi Wilayah-Empirik**

Setelah diperoleh dimensi masalah yang tereksplanasi, selanjutnya penulis memasuki wilayah empirik guna merekam data dan informasi yang mencerminkan gambaran senyatanya mengenai ketiga dimensi masalah penelitian ini.

#### 4. Pemaknaan

Secara prosedural, kerangka berpikir penelitian ini akan menemukan garis *finish*-nya di tahap pemaknaan. Analisis, pemaknaan dan penyimpulan, secara metodologik penulis lakukan untuk menjelaskan makna hubungan antara *budaya organisasi* dengan peningkatan *mutu proses pendidikan* sebagaimana dipertanyakan dalam pokok permasalahan penelitian ini. Untuk lebih ringkasnya, kerangka berpikir penelitian ini penulis sajikan secara skematik dalam gambar 1.





Gambar 1. Skema Kerangka Berpikir Penelitian

