

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pembangunan nasional yang kita laksanakan adalah manifestasi tanggung jawab kebangsaan dalam mewujudkan cita-cita kemerdekaan bangsa Indonesia. Pembangunan bidang pendidikan yang dilaksanakan oleh pemerintah bersama masyarakat merupakan upaya pengejawantahan salah satu cita-cita nasional, yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa yang berdasarkan iman dan taqwa. Proses pencerdasan bangsa dilakukan baik melalui jalur sekolah maupun jalur luar sekolah. Pada gilirannya, kesempatan memperoleh pendidikan untuk semua (*education for all*) semakin dirasakan masyarakat, karena pendidikan dijadikan kebutuhan pokok (*basic needs*) dalam kehidupan masyarakat.

Di sisi lain, perkembangan IPTEK dalam era globalisasi dewasa ini, menuntut tenaga kerja terampil yang bermutu tinggi faham berbagai sektor kehidupan. Mereka harus mampu menerima dan mengantisipasi ledakan aneka informasi yang datang dari seluruh penjuru dunia, serta menyeleksi secara ketat sesuai dengan kebutuhan masing-masing.

Dampak dari adanya ledakan tersebut telah memunculkan konsep-konsep baru, yang merupakan landasan maupun kendala bagi berkembangnya teknologi. Seiring dengan hal itu, telah mendorong berkembangnya jalinan hubungan yang semakin "*global atau mendunia*" serta terjadinya kompleksitas komunikasi yang semakin terbuka dan transparan. Realita ini telah menimbulkan berbagai masalah baru dalam kehidupan manusia, baik yang berbentuk kerja sama maupun

persaingan. Dengan demikian pula tuntutan lapangan kerja terhadap mutu sumber daya manusia menjadi semakin meningkat.

Walaupun harapan masyarakat terhadap mutu sumber daya manusia sudah sedemikian jauh, namun ternyata dalam pemenuhannya masih sering terjadi kesenjangan. Apabila hal ini dibiarkan berlarut-larut, bisa menimbulkan keresahan nasional. Landasan utama untuk merealisasikan harapan tersebut, berpangkal pada kemauan manusia untuk mengoptimalkan berbagai potensi yang dimilikinya, agar dapat menampilkan prestasi kerja yang terbaik.

Pendidikan merupakan salah satu cara yang tepat untuk mendapatkan mutu sumber daya manusia yang sesuai dengan tuntutan kebutuhan pembangunan. Pendukung utama bagi tercapainya sasaran tersebut, ialah melaksanakan proses pembelajaran yang bermutu, dibawah bimbingan dan pembinaan tenaga kependidikan yang profesional serta implementasi seluruh komponen manajemen mutu secara terpadu.

Sehubungan dengan permasalahan di atas, pendidikan memainkan peranan yang sangat penting, terutama dalam mempersiapkan peserta didik menjadi aktor IPTEK yang mampu menampilkan keunggulan dirinya sebagai sosok yang tangguh, kreatif, mandiri, dan profesional pada bidangnya masing-masing.

Masalah mutu pendidikan kini sedang menjadi isu nasional, yang urgensinya tidak bisa diabaikan. Banyak aspek yang berkontribusi terhadap mutu pendidikan, salah satunya yang paling mendasar adalah kemampuan kepala sekolah dalam melaksanakan manajemen mutu di sekolah yang dipimpinnya. Namun, studi tentang manajemen di lingkungan sekolah masih jarang dilakukan,

karena umumnya orang masih beranggapan bahwa, pelaksanaan di lapangan tinggal melaksanakan tugas sesuai dengan pedoman yang ada.

Telah banyak gagasan terlontar dari para pakar maupun birokrat untuk memperbaiki manajemen mutu sekolah dan mutu hasil pendidikan, bahkan pada saatnya telah pula melahirkan kebijakan baru. Namun ketika dihadapkan pada realita di lapangan, ternyata upaya menempuh kebijakan baru tersebut tidak semudah dibayangkan. Setiap alternatif yang dilontarkan mengandung konsekuensi dan resiko yang bervariasi, malahan sering menimbulkan tantangan-tantangan baru.

Upaya penyelenggaraan pendidikan formal yang bermutu sangat berkaitan erat dengan kejelian dan ketetapan dalam mengidentifikasi, memformulasi, serta menjabarkan kebijakan, strategi dan program operasional pendidikan. Hal ini berarti bahwa kemampuan manajerial kepala sekolah dan layanan profesional tenaga kependidikan perlu dikembangkan dan difungsikan secara optimal. Oleh karena itu sekolah sebagai unit kerja terdepan yang langsung berhubungan dengan kebutuhan riil dibidang pendidikan, sudah saatnya untuk memiliki otonomi kerja dalam menjalankan manajemen sekolahnya. Di bawah kepemimpinan kepala sekolah yang profesional, mereka diharapkan mampu menampilkan dan mengembangkan diri sesuai dengan potensinya, sehingga dapat meningkatkan mutu pendidikan di sekolahnya. Dengan demikian, diharapkan kepercayaan terhadap lembaga pendidikan formal menjadi semakin meningkat.

Bernadus Wongkar (1990:28) mengemukakan bahwa : iklim kondusif dalam proses belajar mengajar perlu diciptakan agar memungkinkan

terselenggaranya interaksi yang dinamik dan dapat menunjang peningkatan keberhasilan anak didik, terutama dalam kegiatannya dengan kecenderungan perubahan.

Selain permasalahan tersebut Pendidikan kita dihadapkan pula pada rendahnya mutu pendidikan pada setiap jenjang dan satuan pendidikan, khususnya pendidikan dasar dan menengah. Berbagai usaha telah dilakukan untuk meningkatkan mutu pendidikan nasional, misalnya pengembangan kurikulum nasional dan lokal, peningkatan kompetensi guru melalui pelatihan, pengadaan buku dan alat pengajaran, pengadaan dan perbaikan sarana dan prasarana pendidikan, dan peningkatan mutu manajemen sekolah. Namun demikian, berbagai indikator mutu pendidikan belum menunjukkan peningkatan yang berarti. Sebagian sekolah, terutama dikota-kota, menunjukkan peningkatan mutu pendidikan yang cukup menggembirakan, namun sebagian lainnya masih memprihatinkan.

Berdasarkan masalah ini, maka berbagai pihak mempertanyakan apa yang salah dalam penyelenggaraan pendidikan Nasional. Dari berbagai pengamatan dan analisis, sedikitnya ada tiga faktor yang menyebabkan mutu pendidikan tidak mengalami peningkatan secara merata seperti yang dikemukakan Umaedi (2002:19)

Faktor pertama, kebijakan dan penyelenggaraan pendidikan nasional menggunakan pendekatan *education production function* atau *input-output analysis* yang tidak dilaksanakan secara konsekuen. Pendekatan ini melihat bahwa lembaga pendidikan berfungsi sebagai pusat produksi yang apabila dipenuhi secara input (*masukan*) yang diperlukan dalam kegiatan produksi tersebut, maka lembaga

ini akan menghasilkan output yang dikehendaki. Pendekatan ini menganggap bahwa apabila input pendidikan seperti pelatihan guru, pengadaan buku dan alat pengajaran, dan perbaikan sarana prasarana pendidikan lainnya dipenuhi, maka mutu pendidikan (*output*) secara otomatis akan terjadi. Karena selama ini dalam menerapkan pendekatan *education production function* terlalu memusatkan pada input pendidikan dan kurang memperhatikan pada proses pendidikan. Padahal, proses pendidikan sangat menentukan output pendidikan.

Faktor kedua, penyelenggaraan pendidikan nasional dilakukan secara birokratik-sentralistik sehingga menetapkan sekolah sebagai penyelenggara pendidikan sangat tergantung kepada keputusan birokrasi yang mempunyai jalur yang sangat panjang dan kadang-kadang kebijakan yang dikeluarkan tidak sesuai dengan kondisi sekolah setempat. Sekolah lebih merupakan subordinasi dari birokrasi di atasnya sehingga mereka kehilangan kemandirian, keluwesan, motivasi, kreativitas/inisiatif untuk mengembangkan dan memajukan lembaganya termasuk peningkatan mutu pendidikan sebagai salah satu tujuan pendidikan nasional.

Faktor ketiga, peran serta warga sekolah khususnya guru dan peran serta masyarakat khususnya orangtua siswa dalam penyelenggaraan pendidikan selama ini sangat minim. Partisipasi guru dalam pengambilan keputusan sering diabaikan, padahal terjadi atau tidaknya perubahan di sekolah sangat tergantung pada guru. Dikenalkan pembaharuan apapun jika guru tidak berubah, maka tidak akan terjadi perubahan di sekolah tersebut. Partisipasi masyarakat selama ini pada umumnya sebatas pada dukungan dana, sedang dukungan-dukungan lain seperti pemikiran, moral, dan barang/jasa kurang diperhatikan. Akuntabilitas sekolah terhadap

masyarakat juga lemah. Sekolah tidak mempunyai beban untuk mempertanggungjawabkan hasil pelaksanaan pendidikan kepada masyarakat, khususnya orang tua siswa, sebagai salah satu unsur utama yang berkepentingan dengan pendidikan (*stakeholder*).

Pendidikan nasional tengah menghadapi berbagai isu krusial. Isu tersebut berkisar masalah otonomi pendidikan, relevansi pendidikan, akuntabilitas, profesionalisme, efisiensi, keseragaman (*uniformitas*), desentralisasi, dan debirokratisasi. Otonomi pendidikan merupakan salah satu pelaksanaan Undang-undang Otonomi Daerah Nomor 22 Tahun 1999. Penyelenggaraan pendidikan menjadi tugas dan wewenang daerah yang menuntut kesiapan SDM, restrukturisasi, rencana strategis, program dan sumber daya lainnya. Untuk mencapai kemandirian sebagaimana tujuan otonomi, maka diperlukan usaha-usaha pemberdayaan (*empowerment*) terhadap unsur-unsur masyarakat dan infrastrukturnya di daerah agar sekolah sebagai institusi sosial dapat memenuhi harapan masyarakat sebagai pelanggan pendidikan.

Menurut Tilaar (2000) dalam Syafaruddin (2002:6) ada empat pilar atau pemain inti yang harus diberdayakan dalam konteks otonomi, yaitu: (1) masyarakat lokal, (2) universitas di daerah, (3) lembaga pemerintah di daerah, dan (4) lembaga pendidikan. Keempat pilar ini perlu berkolaborasi dalam mengembangkan SDM unggul di daerah. Karena SDM unggul diperlukan sebagai subjek untuk melakukan proses akselerasi (*percepatan*) pembangunan di setiap daerah, maka setiap sekolah, termasuk perguruan tinggi, memiliki beban berat dalam memberdayakan masyarakat pada era otonomi ini. Oleh karena itu,

pemerintah daerah tidak boleh memandang sebelah mata terhadap pentingnya strategi pengembangan SDM unggul di daerah dengan mengoptimalkan restrukturisasi sekolah, baik dibidang manajemen maupun kurikulum. Ketersediaan dan dukungan SDM yang unggul penting sekali dipenuhi agar masyarakat dapat mencapai kemajuan melalui pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*)

Pendidikan nasional menghadapi pengaruh lingkungan eksternal. Perkembangan ekonomi, budaya, politik, dan iptek, menuntut perlunya antisipasi keperluan masa depan bangsa. Kita mengharapkan perubahan paradigma pendidikan dalam konteks ekonomi yang benar-benar berorientasi pada perbaikan mutu. Dengan tetap berakar pada kebudayaan bangsa dan berdasarkan Pancasila, reformasi pendidikan sekaligus juga untuk menjawab tantangan terbentuknya masyarakat madani (*civil society*), yaitu masyarakat yang demokratis, menghargai HAM, berkeadilan, menjunjung tinggi hukum, dan memberdayakan rakyat.

Betapapun kompleksnya tantangan pendidikan nasional yang dihadapi, namun pengelola pendidikan harus sungguh-sungguh dan konsisten dalam melakukan perbaikan berkelanjutan. Pendidikan harus diorientasikan tidak hanya menciptakan manusia pintar dan terampil, tetapi juga beriman, bertaqwa, berakhlak mulia, serta berbudaya

Dalam realitasnya, tantangan krusial yang dihadapi oleh pengelola lembaga pendidikan dewasa ini di Indonesia, yaitu bagaimana upaya mengelola sekolah agar dapat berkembang dan berkualitas, Institusi pendidikan perlu dikelola untuk mencapai hasil yang optimal. Di sini hasil optimal itu ditandai dari mutu lulusan



yang modal dan sesuai dengan harapan masyarakat. Hal ini penting dan strategis sekali karena peranan pendidikan terkait dengan masa depan suatu bangsa. Soltis (1986:3) mengutip Scheffer yang berpendapat bahwa "*Education is social institution created and maintained by a society in order to perpetuate certain aspect of it is culture through purposeful and learning*" Sebagai institusi sosial, keberadaan sekolah berfungsi untuk menjalankan proses enkulturasi masyarakat yang bertumpu pada aktivitas belajar mengajar, Efektivitas pendidikan menyangkut eksistensi dan masa depan suatu bangsa.

Peran signifikan pendidikan dapat dilihat pada dunia bisnis, khususnya dunia industri. Lembaga pendidikan adalah pemasok tenaga kerja dan dunia kerja atau industri sebagai pelanggan. Ditegaskan Rue L. Murphet dkk (1983) dalam Syafaruddin (2002:22) bahwa sumber daya modal dan material adalah faktor-faktor produksi pasif yang hanya dapat diaktifkan dengan sumber daya manusia. Namun, mutu atau kualitas sumber daya manusia yang merupakan hasil dari lembaga pendidikan menjadi persoalan yang terus berkepanjangan. Efektivitas lembaga pendidikan dipertanyakan dewasa ini. Mengapa sekolah-sekolah di Indonesia lambat majunya dan tertinggal dari institusi sosial lainnya.

Paul Oliver (1996) dalam Syafaruddin (2002:22) pada *The Management of Educational Change* berpendapat bahwa tak dapat dihindarkan semua perubahan pendidikan memerlukan partisipasi lingkungan. Para Guru harus bekerja sama satu sama lain, bahwa dengan para pelajar agar terjadi perubahan kinerja. Seseorang tidak bisa mengisolasi diri untuk mengelola suatu situasi pendidikan dalam berbagai problema yang terus meningkat. Seorang kepala sekolah harus berfungsi

sebagai bagian kerja sama kelembagaan agar dapat menjamin keberhasilan perubahan dalam suatu lingkungan pendidikan kontemporer.

Budaya sekolah harus diubah oleh kepala sekolah bersama dengan guru-guru, orang tua, dan komite sekolah. Perubahan adalah aksioma dari kehidupan suatu organisasi. Suatu organisasi dituntut untuk mampu merespon perubahan secara kreatif dan proaktif. Dengan begitu, Organisasi tersebut akan memiliki keseimbangan secara baik antara kemungkinan stabilitas dan stagnasi atau kemajuan (*progress*). Begitu pula halnya organisasi pendidikan dalam mengantisipasi berbagai perkembangan internal dan eksternal. Sikap antisipatif, kreatif, inovatif, dan proaktif perlu dimiliki manajer dan personel organisasi pendidikan. Sikap itu pada hakikatnya merupakan tindakan merencanakan dan mengarahkan perubahan sesuai visi untuk masa depan yang lebih baik.

Pada sisi lain kelangsungan hidup dan keberhasilan organisasi pada masa kini tergantung pada kemampuannya dalam mengantisipasi perubahan lingkungan eksternal. Dalam konteks ini, organisasi harus memiliki pimpinan yang efektif dalam menjalankan manajemen untuk mengelola perubahan yang ada dan berkelanjutan. Tantangan bagi seorang manajer pendidikan, yaitu kepala sekolah adalah bagaimana menjadi pendorong atau pelopor perubahan lembaga pendidikan yang dipimpinnya.

David F. Salisbury (1996:149) dalam *Five Technology in Educational Change* menjelaskan: *"Without quality leadership and skilful management, even the ideas are never implemented. Without good management and on going support for their leaders, those lower in the organization become disillusioned in time,*



organisasi *"continue the change effort,"* Upaya memperbaiki kualitas dalam suatu organisasi sangat ditentukan oleh mutu kepemimpinan dan manajemen yang efektif. Dukungan dari bawah hanya akan muncul secara berkelanjutan ketika pimpinannya benar-benar berkualitas atau unggul.

Kepemimpinan penting sekali dalam mengejar mutu yang diinginkan pada setiap sekolah. Sekolah bisa maju bila dipimpin oleh kepala sekolah yang visioner, memiliki keterampilan manajerial, serta integritas kepribadian dalam melakukan perbaikan mutu. Kepemimpinan kepala sekolah tentu menjalankan manajemen sesuai dengan iklim organisasi.

Penomena yang terjadi sekarang di Indonesia, seperti yang dikemukakan Fasli Jalal, (2006:32,33), masih banyak Kepala Sekolah yang berpendidikan setara SLTA yaitu 57.045 orang. Kepala Sekolah berpendidikan setara SLTA seperti terlihat dalam tabel 1. tidak berarti mereka tidak kompeten, karena banyak yang lebih baik dari lulusan S1. Tetapi kalau ada peluang terutama yang baru-baru, alangkah baiknya kalau mereka didorong untuk naik ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi. Tentunya harus dengan kesukarelaan dari yang bersangkutan dengan keinginan untuk memperbaiki dirinya.

Tabel. 1
Jumlah Kepala Sekolah
Menurut Satuan Pendidikan dan Jenjang Pendidikan
Tahun 2003/2004

No	SATUAN PENDIDIKAN SPG/ SLTA		DIPLOMA			S-1	S-2	Total
			I	II	III			
1	TK	31.010	1.838	5.319	968	5.880	96	45.111
2	SD	6.035	1.021	54.736	3.706	57.907	1.559	124.964
3	SMP		701	923	7.704	10.744	1.180	21.252
4	SMA		0	354	1.431	6.161	182	8.128
5	SMK		53	79	929	3.735	281	5.077
	Jumlah	37.045	3.613	61.411	14.738	84.427	3.298	204.532

Sumber : Badan Kepegawaian Nasional, 2005

Kalau dilihat dari pangkat dan golongan kebanyakan kepala sekolah sudah 40% golongan IV/a, akan tetapi banyak yang terpaut di golongan IV/a, hal tersebut harus menjadi perhatian secara khusus apa yang menjadi kendala dari keterhambatan kenaikan pangkat tersebut. Seperti yang bisa kita lihat pada tabel 2.

Tabel. 2
Jumlah Kepala Sekolah
Menurut Satuan Pendidikan dan Jenjang Pendidikan di Indonesia
Tahun 2003/2004

No	SATUAN PENDIDIKAN	PNS			NON PNS			Total
		Gol I	Gol II	Gol III	GTT Yayasan	GTT	Sub Total	
1	TK	6.545	1.244	7.789	22.303	15.019	37.322	45.111
2	SD			140.964			3.998	144.962
3	SMP	8.739	6.737	15.476			5.776	21.252
4	SMA	1.952	3.112	5.064			3.064	8.128
5	SMK	836	1.167	2.003			3.074	5.077
	Jumlah	18.072	12.260	171.296	22.303	15.019	53.234	224.530

Sumber : Badan Kepegawaian Nasional, 2005

Selanjutnya menurut kelompok umur, dapat dilihat bahwa kelompok umur ternyata di SMK lebih dari 25% kepala sekolah masih relatif muda, *marit system* sudah berlaku. Dengan demikian tinggal kreativitas harus lebih ditingkatkan. Kepala sekolah yang berumur di bawah 40 tahun kira-kira sudah 30% banyak dikontribusikan oleh SMP dan terutama SMK, seperti bisa kita lihat pada tabel berikut :

Tabel. 3
Jumlah Kepala Sekolah
Menurut Kelompok Umur
Tahun 2003/2004

No	SATUAN PENDIDIKAN	20-29	30-39	40-49	50-59	>59	Total
1	SMP		7.921	9.044	3.953	334	21.252
2	SMA		1.467	3.847	2.366	448	8.128
3	SMK		1.640	2.570	786	81	5.077
	Jumlah		11.028	15.461	7.105	863	34.457

Sumber : Badan Kepegawaian Nasional, 2005

Untuk menciptakan sekolah yang fungsional dan efektif dalam mencapai harapan pelanggan, maka perlu diciptakan hal-hal yang baru dalam organisasi pendidikan, baik dalam hal pilihan metoda pengajaran, pembiayaan yang efektif, penggunaan alat-alat teknologi pengajaran yang baru, materi pengajaran yang bermutu tinggi, dan kemampuan menciptakan dan menawarkan lulusan. Para pemimpin lembaga pendidikan yang ingin mengarahkan organisasinya ke dalam era baru memerlukan pengertian akan dinamika perubahan dalam mengelola perubahan itu sendiri.

Disisi lain dapat kita perhatikan, saat ini jumlah guru di Indonesia termasuk didalamnya kepala sekolah ada 2,7 juta orang. Dari komposisinya jumlah yang paling banyak adalah guru SD 1,4 juta orang, hal tersebut dapat kita lihat pada tabel berikut :

Tabel 4
Perkembangan Jumlah Guru Tahun 2003

No.	Jenjang pendidikan	Tahun		
		2000 / 2001	2001 / 2002	2002 / 2003
1.	TK	102.503	130.711	137.069
2.	SLB	9.327	7.871	8.304
3.	SD + MI	1.289.720	1.383.916	1.431.486
	a. SD	1.128.475	1.164.808	1.234.927
	b. MI	161.245	219.108	196.559
4.	SMP + MTs	628.252	679.889	662.843
	a. SMP	463.864	476.827	46.748
	b. MTs	164.388	230.062	196.095
5.	SM + MA	411.829	434.906	452.225
	a. SMA	218.571	224.149	230.114
	b. MA	57.181	71.398	74.582
	c. SMK	136.077	139.359	147.559
	Jumlah	2.441.637	2.637.293	2.691.957

Sumber : Badan Kepegawaian Nasional, 2005

Dari data seperti Tabel 5, usia guru sebagian besar pada usia 40 s.d. tahun. Lima belas (15) tahun ke depan akan terjadi pensiun guru 100.000 orang per tahun. Dengan demikian apakah Pemerintah dan sekolah sudah mendata kapan guru-guru itu pensiun, dan bagaimana sistem penggantinya, bagaimana sistem perencanaannya. Apabila hal itu tidak dilakukan pada akhirnya dalam waktu yang bersamaan akan kehilangan guru dalam jumlah yang sangat banyak. Dan pada akhirnya akan menghambat kepada komitmen peningkatan mutu.

Tabel 5

Tenaga Kependidikan Menurut Kelompok Umur dan Jenis Guru

No	Kelompok Umur (Tahun)	JENIS GURU							JUMLAH
		TK	SD	SLTP UMUM	SLTP KEJURUAN	SLTA UMUM	SLTA KEJURUAN	SKB / SLB	
	JUMLAH	28.927	1.007.177	268.268	3.168	108.201	43.053	2.330	1.461.124
1.	18 – 20	-	-	-	-	-	-	-	-
2.	21 – 25	7	284	41	-	34	6	-	372
3.	26 – 30	26	8.810	2.580	24	1.310	356	6	13.112
4.	31 – 35	1.544	65.912	29.608	368	10.036	2.946	102	110.516
5.	36 – 40	8.440	194.397	69.291	917	27.932	10.075	703	311.755
6.	41 – 45	10.452	314.910	83.972	818	32.191	13.034	888	456.265
7.	46 – 50	4.001	193.027	41.088	465	21.591	8.334	382	268.890
8.	51 – 56	3.334	173.127	26.105	297	10.480	4.783	187	218.313
9.	57 – 60	1.123	56.710	15.583	279	4.627	3.517	62	81.901

Sumber : Badan Kepegawaian Nasional, 2005

Sebenarnya kelahiran UUSPN tidaklah secara otomatis dapat menjelaskan semua jenis tenaga kependidikan yang diperlukan yakni tenaga yang secara representatif dapat menuntaskan tugas kependidikan yang ada saat ini dan yang akan muncul di masa mendatang yang justru ada pada setiap jenjang pendidikan dan yang ada pada setiap jenjang manajemen organisasi pendidikan Nasional.

Berdasarkan kenyataan-kenyataan tersebut diatas, tentu saja perlu dilakukan upaya-upaya perbaikan, salah satunya adalah melakukan reorientasi penyelenggaraan pendidikan, yaitu dari manajemen peningkatan mutu berbasis pusat menuju manajemen peningkatan mutu berbasis sekolah. Dalam hal ini

sekolah memiliki kewenangan dan kemandirian untuk menentukan kegiatan-kegiatan yang sesuai dengan kondisi sekolah untuk meningkatkan mutu pendidikan. Salah satu hal yang harus menjadi perhatian sekolah sebagai upaya untuk menentukan mutu pendidikan adalah kemandirian sekolah.

Untuk memperbaharui manajemen sekolah, sejak tahun 1999 Direktorat Lanjutan Tingkat Pertama melalui Proyek Peningkatan Mutu SMP telah menggulirkan program yang disebut Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah (MPMBS). Melalui program ini, Direktorat memilih sekolah-sekolah yang dijadikan sekolah rintisan untuk melaksanakan program tersebut. Sejak tahun 1999 sampai dengan tahun pelajaran 2003/2004 sudah 3000 (tiga ribu) SMP dijadikan rintisan program tersebut diseluruh Indonesia. 275 (dua ratus tujuh puluh lima) diantaranya adalah SMP di propinsi Jawa Barat.

Sebagai sekolah rintisan di Jawa Barat , keduapatus tujuh puluh satu sekolah tersebut diharapkan dapat melakukan perubahan dan dapat mengelola komponen sekolah yang lebih baik untuk terciptanya mutu pendidikan sehingga dapat meningkatkan prestasi sekolah. Oleh karena itu bagaimana pengaruh Kepemimpinan Kepala sekolah, Profesionalisme Guru, Sarana dan prasarana sekolah, serta Komite sekolah terhadap efektivitas implementasi kebijakan MPMBS yang bertujuan untuk pengembangan otonomi sekolah tersebut merupakan masalah pokok yang akan dibahas dalam disertasi ini.

Program MPMBS ini dikembangkan dengan mengacu pada konsep Manajemen Peningkatan Mutu dan Manajemen Berbasis Sekolah (MBS). Yang disebut manajemen peningkatan mutu sekolah adalah (Depdiknas, 1999:199)

“suatu metoda peningkatan mutu yang bertumpu pada sekolah itu sendiri, mengimplikasikan sekumpulan teknik, mendasarkan pada ketersediaan dana kuantitatif dan kualitatif, dan pemberdayaan semua komponen sekolah untuk secara berkesinambungan meningkatkan kapasitas dan kemampuan organisasi sekolah guna memenuhi kebutuhan peserta didik dan masyarakat”

Kemudian manajemen berbasis sekolah menurut Satori (2001) bahwa :

“Gagasan MBS sering dipertimbangkan sebagai upaya memposisikan kembali peran sekolah yang sesungguhnya – “*back to basic*”. Dalam konteks ini, maka aspirasi pihak-pihak yang berkepentingan dengan sekolah diakomodasikan dalam berbagai kepentingan yang ditunjukkan pada peningkatan kinerja sekolah, ... konsep manajemen berbasis sekolah dalam prakteknya menggambarkan sifat-sifat otonomi sekolah, dan oleh karenanya sering pula disebut sebagai *Site-Based Management*, yang merujuk pada perlunya memperhatikan kondisi dan potensi kelembagaan setempat dalam mengelola sekolah. Makna “berbasis sekolah” dalam konsep MBS sama sekali tidak meninggalkan kebijakan-kebijakan strategis yang ditetapkan oleh pemerintah pusat atau daerah otonomi. Misalnya, standard kompetensi siswa, standard pelayanan pokok, standard penguasaan minimum, standard pelayanan umum, penetapan kalender pendidikan dan jumlah jam belajar efektif setiap tahun, dan lain-lain.”

Model manajemen sekolah seperti diungkapkan di atas merupakan model yang strategis dalam upaya meningkatkan mutu pendidikan pada tatanan penyelenggaraan pendidikan yang paling bawah, sekolah. Diharapkan dengan pelaksanaan model manajemen ini sekolah lebih berdaya dan berusaha secara optimal sesuai dengan kekuatan, kelemahan, peluang, dan tantangan yang dimilikinya.

Dalam *Education in Indonesia : From Crisis to Recovery* (Depdikbud, 1998) , Bank Dunia merekomendasikan perlunya diberikan otonomi yang lebih besar kepada sekolah yang disertai manajemen sekolah yang bertanggung jawab. Jadi jelas bahwa otonomi sekolah sebagai implikasi dari otonomi pendidikan

merupakan tuntutan yang perlu terus diupayakan implementasinya melalui berbagai strategi. Program MPMBS yang diluncurkan oleh direktorat PLP merupakan salah satu upaya untuk mengimplementasikan model otonomi sekolah sehingga sekolah memiliki kemampuan dan keberanian dalam merencanakan, melaksanakan, dan sekaligus mempertanggungjawabkan program-program peningkatan mutu berdasarkan kondisi sekolah masing-masing.

Berdasarkan pemikiran di atas, maka dipandang perlu mengadakan studi di sekolah-sekolah rintisan Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah (MPMBS) tersebut untuk mengetahui pengaruh Kepemimpinan Kepala sekolah, Profesionalisme Guru, Sarana dan prasarana sekolah, serta Komite sekolah terhadap efektivitas Implementasi kebijakan MPMBS yang bertujuan untuk pengembangan otonomi sekolah.

1.2 Perumusan dan Pembatasan Masalah

Berpijak pada apa yang telah diuraikan dalam latar belakang masalah, maka penelitian ini tidaklah untuk mengkaji seluruh masalah yang berkaitan dengan mengapa mutu dan otonomi SMP Negeri di Jawa Barat rendah. Adapun yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah “Sejauhmana kepemimpinan kepala sekolah, profesionalisasi guru, sarana dan prasarana sekolah, dan Komite Sekolah berpengaruh terhadap efektivitas implementasi kebijakan Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah (MPMBS) serta implikasinya pada otonomi sekolah “

Mengingat rumusan masalah tersebut masih sangat umum maka perlu dirinci rumusan masalah tersebut sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh kepemimpinan kepala sekolah terhadap efektivitas implementasi kebijakan Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah (MPMBS)?
2. Bagaimana pengaruh profesionalisasi guru terhadap efektivitas implementasi kebijakan Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah (MPMBS)?
3. Bagaimana pengaruh sarana dan prasarana sekolah terhadap efektivitas implementasi kebijakan Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah (MPMBS)?
4. Bagaimana pengaruh komite sekolah terhadap efektivitas implementasi kebijakan Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah (MPMBS)?
5. Bagaimana pengaruh efektivitas implementasi kebijakan Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah (MPMBS) terhadap otonomi sekolah ?

1.3 Tujuan Penelitian

1.3.1 Tujuan umum penelitian

Tujuan umum penelitian adalah untuk mendapatkan gambaran tentang variabel-variabel yang mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan dalam pengembangan otonomi sekolah serta bagaimana implikasinya terhadap otonomi sekolah

1.3.2 Tujuan khusus penelitian ini:

1. Untuk mengetahui sampai sejauh mana pengaruh kepemimpinan Kepala Sekolah terhadap efektivitas implementasi kebijakan MPMBS ?.
2. Untuk mengetahui sampai sejauh mana pengaruh profesionalisasi guru terhadap efektivitas implementasi kebijakan MPMBS ?.
3. Untuk mengetahui sampai sejauh mana pengaruh sarana dan prasarana sekolah terhadap efektivitas implementasi kebijakan MPMBS ?.
4. Untuk mengetahui sampai sejauh mana pengaruh komite sekolah terhadap efektivitas implementasi kebijakan MPMBS ?.
5. Untuk mengetahui sampai sejauh mana pengaruh efektivitas implementasi kebijakan MPMBS terhadap otonomi sekolah ?.

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan akan memberikan kontribusi sebagai berikut :

- 1.3.1 Memberikan gambaran empirik tentang bagaimana otonomi sekolah sebagai hasil dari adanya efektivitas implementasi kebijakan di sekolah.
- 1.3.2 Memeberikan gambaran yang luas dan komprehensif tentang faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan dan pengaruhnya terhadap otonomi sekolah.

- 1.3.3 Memperluas wawasan dan khasanah keilmuan dalam bidang pendidikan khususnya bidang kebijakan pendidikan dalam upaya membentuk warga Negara yang unggul

1.5 Manfaat Penelitian

Manfaat keilmuan dari penelitian ini memberikan sumbangan bagi pengembangan ilmu administrasi pendidikan, hususnya kajian kebijakan pendidikan, yang terutama berkaitan dengan bagaimana kepemimpinan kepala sekolah, Profesionalisme guru, sarana dan prasarana sekolah serta komite sekolah berpengaruh terhadap otonomi sekolah. Temuan-temuan penelitian dapat digunakan dalam pengembangan teoritis, atau dapat digunakan untuk mengkaji konsep-konsep baru dalam pengembangan Administrasi pendidikan.

Manfaat praktis sebagai untuk mengambil kebijakan dalam meningkatkan kemandirian dan mutu sekolah, sebagai umpan balik pengembangan Manajemen peningkatan mutu berbasis sekolah agar bias tercapainya otonomi dan pretasi sekolah. Sebagai bahan masukan bagi pemerintah dalam upaya untuk membina dan mengembangkan pendidikan dalam menghasilkan sumber daya manusia yang unggul pengetahuannya, memiliki sikap, moral dan etika kehidupan yang tinggi.

1.6 Kerangka Penelitian

Kerangka dalam peneltitian ini, sebagai mana dikemukakan Bogdan dan Biklen (1982:32) bahwa suatu kumpulan yang longgar dari sejumlah asumsi yang dipegang bersama, konsep atau proposisi yang mengarahkan cara berpikir dalam penelitian. Penelitian ini merupakan penelitian positivistik dengan pendekatan

kuantitatif yaitu penelitian bersifat obyektif, kuantitatif, fixed, menggunakan instrumen standar, guna menghasilkan inferensi, generalisasi, prediksi. Nana Syaodih Sukmadinata (2002:3).

Kerangka penelitian ini membahas pengaruh kepemimpinan kepala sekolah, profesionalisme guru, sarana dan prasarana serta komite sekolah yang mempengaruhi terhadap efektivitas implementasi kebijakan yang berimplikasi terhadap otonomi sekolah. Adapun variabel secara terinci dapat dijelaskan sebagai berikut : Pertama sebagai variabel bebas (independend variabel) adalah : kepemimpinan kepala sekolah (X1), . Kedua sebagai variabel bebas (independend variabel) adalah profesionalisme guru. Ketiga variabel bebas (independend variable) sarana dan prasarana sekolah (X3) dan komite sekolah (X4). Dan Variabel Endogin yaitu, Efektivitas implementasi kebijakan MPMBS (X5) serta Variabel terikat (dependend variable) yaitu Otonomi Sekolah (Y)

Dari uraian diatas sehingga dapat dilihat sebagaimana digambarkan dalam Kerangka penelitian sebagai berikut :



Gambar 1.1: Kerangka Penelitian



1.7 Anggapan Dasar Dan Hipotesis Penelitian

Epistemologi keilmuan dalam sebuah pengembangan ilmu pengetahuan melalui penelitian selalu dibentuk dari problematik dan anggapan dasar. Untuk itu dalam penelitian ini dikemukakan permasalahan anggapan dasar sebagai berikut:

1.7.1 Anggapan Dasar

Anggapan Dasar dalam penelitian ini adalah sebagai dasar memberikan arahan dalam merumuskan hipotesis penelitian. Anggapan Dasar juga merupakan dasar pemikiran atau rasional atas pertanyaan-pertanyaan penelitian yang telah dirumuskan diatas.

1. Sistem penjaminan mutu (*quality assurance/QA*) untuk sekolah merupakan upaya untuk mencari dukungan tentang terbentuknya pelaksanaan pendidikan yang bermutu pada semua tahapan di tingkat sekolah. QA bertujuan untuk memperoleh jaminan bahwa sekolah benar-benar efektif dalam menghasilkan luaran pendidikan yang bermutu. (Tim peneliti FIP UPI, 2000, Tjiptono dan Diana, 1996, Sallis, 1993, Tenner dan Toro, 1992, Rinehart, 1993)
2. Kepemimpinan Kepala Sekolah mengandung rumusan makna yang luas, yaitu, kemampuan untuk menggerakkan segala sumber yang ada pada suatu sekolah sehingga dapat didaya gunakan secara maksimal untuk mencapai

tujuan yang telah ditetapkan (Wahjosumidjo,2002, Nanang Fattah,1996, Caloum W. Wick, 1993)

3. Profesionalisasi pekerjaan guru telah tampak semenjak dirasakan perlu adanya lembaga pendidikan yang menghasilkan calon guru. Profesionalisasi guru itu meningkat dengan tuntutan jenjang pendidikan yang dikenakan kepada mereka yang akan dan telah menjadi guru. Selain dari itu guru yang professional dapat menampilkan unjuk kerja yang professional apabila dia mampu menampilkan keandalannya dalam melaksanakan tugasnya sebagai guru. (Rochman Natawidjaja, 1990)
4. Pengelolaan sarana/prasarana pendidikan meliputi kegiatan pengadaan, pemeliharaan, dan pemanfaatan fasilitas untuk kepentingan pembelajaran dan peningkatan mutu (Tim UPI, 2001)
5. Hubungan sekolah dengan masyarakat akan tumbuh jika masyarakat juga merasakan manfaat dari keikutsertaannya dalam program sekolah. Prinsip menumbuhkan hubungan sekolah dengan masyarakat adalah dapat saling memberikan kepuasan. Salah satu jalan penting untuk membina hubungan dengan masyarakat adalah menetapkan komunikasi yang efektif (Depdikbud,1999, Wahjosumidjo, 2002)
6. Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah ini merupakan model yang strategis dalam pemberdayaan sekolah untuk meningkatkan mutu pendidikan di sekolah (Depdiknas, 1999, Tim FIP UPI, 2000)
7. Efektivitas selalu berkaitan dengan tujuan kebijakan sebagai titik pusat pertanggungjawaban kinerja unit pelaksana kebijakan sejalan dengan

kontribusi yang mereka berikan. Artinya semakin besar kontribusi yang diberikan unit pelaksana kebijakan dalam pencapaian tujuan yang telah ditetapkan, maka semakin efektif kebijakan yang dilaksanakan. (Haseel, 2003: 147. Winardi, 1990:89. The Liang Gie, 1989:148. H. Emerson dalam Handyaningrat, 1989:16)

8. Otonomi Sekolah merupakan aplikasi paradigma baru manajemen pendidikan yang terbuka luas juga menampung konsensus umum yang menyakini bahwa sedapat mungkin keputusan yang diambil seharusnya dibuat oleh mereka yang mempunyai akses paling baik terhadap informasi, bertanggung jawab dalam pelaksanaan kebijakan dan mereka yang terkena akibat-akibat dari pelaksanaan kebijakan tersebut. (Tim Pokja MBS, 2001. Fullan dan Stiegelbauer,1991 dalam syafaruddin,2002:25)

1.7.2 Hipotesis Penelitian

Berdasarkan pada latar belakang masalah, kerangka pemikiran, dan anggapan dasar yang telah dikemukakan di atas maka hipotesis penelitian dapat dituangkan sebagai berikut:

1.7.2.1 Hipotesis Mayor 1

Kepemimpinan kepala sekolah, profesionalisasi guru, sarana dan prasarana sekolah dan Komite Sekolah berpengaruh terhadap efektivitas implementasi kebijakan MPMBS

Sub Hipotesis 1

1. Terdapat pengaruh yang signifikan antara kepemimpinan kepala sekolah terhadap efektivitas implementasi kebijakan MPMBS
2. Terdapat pengaruh yang signifikan antara profesionalisasi guru terhadap efektivitas implementasi kebijakan MPMBS
3. Terdapat pengaruh yang signifikan antara sarana dan prasarana sekolah terhadap efektivitas implementasi kebijakan MPMBS
4. Terdapat pengaruh yang signifikan antara komite sekolah terhadap efektivitas implementasi kebijakan MPMBS

Hipotesis Mayor II

kepemimpinan kepala sekolah, profesionalisasi guru, sarana dan prasarana sekolah, Komite Sekolah dan efektivitas implementasi kebijakan MPMBS berpengaruh terhadap otonomi sekolah

Sub Hipotesis II

1. Terdapat pengaruh yang signifikan antara kepemimpinan kepala sekolah terhadap otonomi sekolah
2. Terdapat pengaruh yang signifikan antara profesionalisasi guru terhadap otonomi sekolah
3. Terdapat pengaruh yang signifikan antara sarana dan prasarana sekolah terhadap otonomi sekolah
4. Terdapat pengaruh yang signifikan antara komite sekolah terhadap otonomi sekolah

5. Terdapat pengaruh yang signifikan antara efektivitas implementasi kebijakan MPMBS terhadap otonomi sekolah

