

BAB V

PEMBAHASAN DAN PENGEMBANGAN MODEL

A. Pembahasan Temuan Hasil Penelitian

Sebagaimana sinyalemen awal, yang disampaikan pada Bab I Latar Belakang Masalah, faktor yang selalu menjadi *domain* perbincangan baik para pakar pendidikan maupun praktisi pendidikan dan *stakeholders* pendidikan adalah kurangnya perencanaan yang matang, baik perencanaan internal maupun perencanaan eksternal, terlebih-lebih perencanaan mutu (*quality*) dalam rangka perbaikan peningkatan kualitas pendidikan. Kemudian apakah rendahnya perencanaan mutu ini, kurang ditopang oleh kemampuan koordinasi yang matang? Mengingat koordinasi di antara lembaga-lembaga yang ada tadi, dipandang masih relatif lembaga-lembaga baru yang dibentuk sesuai stuktur otonomi daerah, dan para personilnya diisi oleh para pejabat baru pula, sehingga program-program dan kegiatan belum tersosialisasi dengan baik. Sinyalemen selanjutnya yakni, faktor komunikasi, baik komunikasi organisasional maupun komunikasi interpersonal yang tidak begitu nyambung. Penyebabnya bisa bermacam-macam, bisa jadi karena : (1) belum terintegrasinya dan tersosialisasikannya tugas-tugas yang semula sentralistik menjadi desentralistik, baik segi perangkat lunak (*software*)

maupun perangkat keras (*hardware*) nya; (2) penempatan tenaga yang tidak sesuai "*the wrong man on the right place*," sebab secara faktual, rotasi, mutasi, dan promosi, dilingkungan pemerintah daerah "*basic education*" dan "*basic expert*" tidak lagi menjadi pertimbangan yang sangat penting, mengingat personalia dan unit kerja dilingkungan pemerintah daerah yang beragam.

Berdasarkan sinyalemen yang ditinjau dari segi koordinasi, komunikasi, dan perencanaan mutu, terhadap produktivitas pendidikan, dikaitkan dengan hasil penelitian dilapangan, kemudian diolah secara statistik, maka dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Kontribusi Koordinasi terhadap Produktivitas Pendidikan

Sinyalemen koordinasi di antara lembaga-lembaga yang membidang pendidikan (Dinas Pendidikan, Kantor Departemen Agama, Bappeda, DPRD, Dewan Pendidikan Kota, dan UPT Negeri/Swasta) di Kota Bekasi, dipandang masih relatif lemah, mengingat lembaga-lembaga yang ada di daerah baru dibentuk bersamaan dengan diberlakukannya kebijakan otonomi daerah, walaupun para personilnya diisi oleh para pejabat baru pula, sehingga program-program dan kegiatan belum tersosialisasi dengan baik. Namun berdasarkan hasil penelitian ternyata hal tersebut tidak terbukti. Nyatanya

nilai korelasi statistik yang diolah atas dasar angket penelitian yang disebar kepada para responden, menunjukkan angka yang sangat signifikan yakni sebesar 96,1 %.

Angka 96,1 % menunjukkan angka yang hampir mendekati 100 %, yang berarti bahwa koordinasi sangat berpengaruh dan memberi kontribusi positif yang signifikan untuk meningkatkan produktivitas pendidikan. Terhadap sinyalemen koordinasi di antara lembaga-lembaga yang ada masih relatif lemah, pada dasarnya akan segera cair, sesuai kebutuhan dan tuntutan tugas masing-masing. Sebagaimana teori efektivitas koordinasi yang disampaikan Ernest Dale, Stoner (dalam Fattah, 2003:71-74) dinyatakan pengorganisasian sebagai sebuah proses yang berlangkah jamak. (Lihat Gambar 2.4. Proses pengorganisasian di Bab II halaman 55), dengan tahapan-tahapan sebagai berikut : *Tahap pertama*, yang harus dilakukan dalam merinci pekerjaan adalah menentukan tugas apa yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan organisasi. *Tahap kedua*, membagi seluruh beban kerja menjadi kegiatan-kegiatan yang dapat dilaksanakan oleh perseorangan atau berkelompok. Disini perlu diperhatikan bahwa orang-orang yang akan diserahi tugas harus didasarkan pada kualifikasi, tidak dibebani terlalu berat dan juga tidak terlalu ringan. *Tahap ketiga*, menggabungkan pekerjaan para anggota dengan cara yang rasional, efisien. Pengelompokan tugas yang

saling berkaitan, jika organisasi sudah membesar atau kompleks. Penyatuan kerja ini biasanya disebut departementalisasi. *Tahap keempat*, menetapkan mekanisme kerja untuk mengkoordinasikan pekerjaan dalam satu kesatuan yang harmonis. Pada saat setiap orang dan setiap bagian melaksanakan pekerjaan/aktivitas, kemungkinan timbul konflik di antara anggota, dan mekanisme pengkoordinasian memungkinkan setiap anggota organisasi untuk tetap bekerja efektif. *Tahap kelima*, melakukan monitoring dan mengambil langkah-langkah penyesuaian untuk mempertahankan dan meningkatkan efektivitas. Karena pengorganisasian merupakan suatu proses yang berkelanjutan, diperlukan penilaian ulang terhadap keempat langkah sebelumnya secara terprogram/berkala, untuk menjamin konsistensi, efektif, dan efisien dalam memenuhi kebutuhan.

Dengan demikian dapat dikatakan, sinyalemen koordinasi di antara lembaga-lembaga yang ada di Kota Bekasi, dipandang masih relatif lemah, tidak terbukti, karena berdasarkan temuan penelitian yang diolah dengan analisis statistik kemudian dikaitkan dengan teori, terungkap bahwa koordinasi memberikan berpengaruh dan berkontribusi positif secara signifikan terhadap produktivitas pendidikan. Artinya koordinasi telah berjalan secara efektif di lingkungan Pemerintah Kota Bekasi, khususnya lingkungan yang bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pendidikan yakni : Dinas

Pendidikan; Kantor Departemen Agama; Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (Bappeda), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Dewan Pendidikan Kota, Pendidikan Formal dan non Formal yang diselenggarakan swasta yang telah dilembagakan yang secara bersama-sama bertanggung jawab terhadap peningkatan produktivitas pendidikan.

2. Kontribusi Komunikasi terhadap Produktivitas Pendidikan

Sinyalemen faktor komunikasi, baik komunikasi organisasional maupun komunikasi interpersonal yang tidak begitu nyambung. Penyebabnya bisa bermacam-macam, bisa jadi karena : (1) belum terintegrasinya dan tersosialisasikannya tugas-tugas yang semula sentralistik menjadi desentralistik, baik segi perangkat lunak (*software*) maupun perangkat keras (*hardware*) nya; (2) penempatan tenaga yang tidak sesuai "*the wrong man on the right place*," sebab secara faktual, rotasi, mutasi, dan promosi, dilingkungan pemerintah daerah "*basic education*" dan "*basic expert*" tidak lagi menjadi pertimbangan yang sangat penting, mengingat personalia dan unit kerja dilingkungan pemerintah daerah yang beragam. Nilai korelasi statistik yang diolah atas dasar angket penelitian yang disebar kepada para responden, menunjukkan angka yang kurang signifikan yakni 54,8 %.

Berbeda dengan variabel lain, dimana temuan penelitian angka-angka yang berpengaruh dan berkontribusi secara signifikan sangat tinggi,

sedangkan temuan penelitian pengaruh untuk komunikasi terhadap produktivitas pendidikan relatif kurang yakni hanya 54,8 % saja. Hal ini menandakan bahwa faktor komunikasi di lingkungan Dinas Pendidikan Kota Bekasi, baik antara atasan dengan bawahan, bawahan dengan bawahan, maupun antar lembaga, kurang begitu bagus.

Bisa jadi lemahnya komunikasi ini sebagaimana sinyalemen yang mengungkapkan bahwa, belum terintegrasinya dan tersosialisasikannya tugas-tugas yang semula sentralistik menjadi desentralistik, baik segi perangkat lunak (*software*) maupun perangkat keras (*hardware*) nya, tidak terlaksana sebagaimana mestinya. Untuk itu mari kita bahas akar permasalahannya, yang terurai sebagai berikut : **Pertama**, sebagaimana sudah mafhum, bahwa pada masa-masa sentralistik dahulu, semua serba diatur pusat, semuanya serba seragam dan terstandar. Daerah hanya tinggal menjalankan dan melaksanakan sebagaimana keinginan pusat. Berani melanggar aturan pusat, maka akan ada konsekwensinya. Sebagai contoh kecil saja. Sistem Penerimaan Siswa Baru (PSB), daerah tidak bisa serta merta membuat aturan lokal tersendiri. Misalkan bagaimana supaya daerah bisa mengatur agar supaya warganya yang ada di daerah tersebut diprioritaskan bisa diterima di sekolah yang dekat dengan tempat tinggal warganya. Pada saat sentralistik kemampuan seperti itu sangat mustahil,



sebab untuk PSB pun petunjuk pelaksanaan (Juklak) dan petunjuk (Juknis) semua serba diatur pusat. Terlebih-lebih standar yang digunakan untuk PSB dipakai sistem Nilai Ebtanas Murni (NEM). Dengan aturan seperti ini, memang secara makro tidak ada masalah, semuanya adalah rakyat Indonesia, tetapi secara mikro daerah yang mengharapkan warganya memperoleh kesempatan pendidikan murah dan bermutu untuk warga daerah itu sendiri, susah didapat karena dipasung oleh standarisasi NEM itu tadi. Akhirnya siswa yang memiliki NEM rendah (apalagi warga yang tidak mempunyai) terpaksa harus memilih sekolah pinggiran yang jauh dari tempat tinggal, yang nota bene sekolah menjadi mahal karena harus mengeluarkan biaya ekstra, baik untuk transport maupun untuk kos. Belum lagi kalau ada personil atau aparat di daerah yang coba-coba meloloskan atau melanggar sistem NEM, sudah pasti kena hukuman. *Kedua*, persoalan *software* dan *hardware*, daerah perlu mengakui secara jujur, bahwa daerah itu masih kekurangan sumber daya dan sumber dana, terlebih-lebih tenaga yang *qualified* untuk menggerakkan manajerial di daerahnya. Apalagi sistem Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA) dewasa ini, yang tidak lagi mensyaratkan jenjang-jenjang pendidikan struktural maupun fungsional. Yang penting memiliki kendaraan politik dan mendapat suara pemilih, maka jadilah pemimpin politik di daerah. Maka untuk itu, sudah selayaknya, agar kepala

daerah membina komunikasi baik komunikasi personal maupun komunikasi organisasional ditingkatkan lebih efektif dan efisien. **Ketiga**, hambatan komunikasi yang terjadi bisa juga dikarenakan, penempatan tenaga yang tidak mempertimbangkan latar belakang pendidikan (*basic education*) atau keahlian yang dimiliki (*basic expert*), atau istilah lain "*The wrong man on the right please*". Sebab perlu diketahui, begitu otonomi daerah diberlakukan, banyak tenaga dari instansi vertikal yang dilikwidasi menjadi pegawai daerah. Sedangkan prinsip otonomi daerah yang dianut adalah "ramping struktur, kaya fungsi". Maka yang terjadi pegawai banyak, formasi jabatan sedikit. Sudah sejatinya unsur Kolusi Korupsi, Nepotisme (KKN) tidak terhindarkan dan jadilah penempatan yang tidak sesuai dengan "*basic education*" dan "*basic expert*" tadi. Celakanya pelaksanaan tugas menjadi tidak nyambung, yang pada akhirnya komunikasi tidak berjalan sebagaimana mestinya. Menarik sebagaimana yang diteorikan oleh Thoha (1999:166), dikatakan bahwa suatu komunikasi antarpribadi bisa efektif nampaknya dapat dikenal dengan lima hal berikut ini, yaitu: (1) Keterbukaan; (2) Empathy; (3) Dukungan; (4) Kepositifan; dan (5) Kesamaan. Pengertian ringkas dari masing-masing point tersebut dapat diuraikan sebagai berikut :

- **Keterbukaan**, untuk menunjukkan kualitas keterbukaan dari komunikasi antarpribadi ini paling sedikit ada dua aspek, yakni: aspek keinginan untuk

terbuka bagi setiap orang yang berinteraksi dengan orang lain. Aspek lainnya ialah keinginan untuk menanggapi secara jujur semua stimulan yang datang kepadanya. Dengan demikian komunikasi antar pribadi bisa dikatakan efektif jika keterbukaan dalam berkomunikasi ini diwujudkan.

- *Empathy*, kualitas komunikasi yang sangat sulit dicapai, untuk melakukan empathy ini. Dengan empathy dimaksudkan untuk merasakan sebagaimana yang dirasakan oleh orang lain suatu perasaan bersama, yakni, mencoba merasakan dalam cara yang sama dengan perasaan orang lain.
- *Dukungan*, dengan dukungan ini akan dicapai komunikasi antar pribadi yang efektif. Dukungan adakalanya terucapkan dan adakalanya tidak terucapkan. Dukungan yang tidak terucapkan tidaklah mempunyai nilai yang negatif, melainkan dapat merupakan aspek positif dari komunikasi. Gerakan-gerakan seperti anggukan kepala, kerdipan mata, senyum, atau tepukan tangan merupakan dukungan positif yang tak terucapkan.
- *Kepositifan*, dalam komunikasi antar pribadi kualitas ini paling sedikit terdapat tiga aspek perbedaan unsur. *Pertama*, komunikasi antar pribadi akan berhasil jika terdapat perhatian yang positif terhadap diri seseorang. *Kedua*, komunikasi antar pribadi akan terpelihara baik, jika suatu perasaan positif terhadap orang lain itu dikomunikasikan. Hal ini akan

membuat orang lain tersebut merasa lebih baik dan mempunyai keberanian untuk lebih berpartisipasi pada setiap kesempatan. *Ketiga*, suatu perasaan positif dalam situasi komunikasi umum, amat bermanfaat untuk mengefektifkan kerja sama. Tidak ada hal yang paling menyakitkan kecuali berkomunikasi dengan orang lain yang tidak tertarik atau tidak mau memberikan respon yang menyenangkan terhadap situasi yang dibicarakan.

- *Kesamaan*, ini merupakan karakteristik yang istimewa, karena kenyataannya manusia ini tidak ada yang sama, maka orang kembar pun didapatkan adanya perbedaan-perbedaan. Komunikasi antar pribadi akan lebih bisa efektif jika orang-orang yang berkomunikasi itu dalam suasana kesamaan. Ini bukan berarti bahwa orang-orang yang tidak mempunyai kesamaan tidak bisa berkomunikasi. Akan tetapi jika komunikasi mereka menginginkan efektif, hendaknya diketahui kesamaan-kesamaan kepribadian diantara mereka.

Dengan demikian, dari temuan penelitian dikaitkan dengan teori diatas dapat dikatakan komunikasi memberikan pengaruh dan kontribusi positif yang signifikan terhadap produktivitas pendidikan.

3. Kontribusi Perencanaan Mutu terhadap Produktivitas Pendidikan

Sinyalemen kurangnya perencanaan yang matang, baik perencanaan eksternal maupun perencanaan internal dalam rangka perbaikan kualitas pendidikan, tampaknya tidak bisa dipungkiri. Nilai statistik yang diolah atas dasar angket penelitian yang disebar kepada para responden, menunjukkan angka yang sangat signifikan yakni 82,8 %.

Berarti perencanaan mutu untuk menunjang peningkatan produktivitas pendidikan, khususnya di Kota Bekasi sangat berpengaruh dan berkontribusi secara signifikan. Kebijakan nasional dibidang pendidikan, menempatkan mutu pada urutan kedua, sedang pertamanya adalah pemerataan. Hemat peneliti paradigma mendahulukan "pemerataan" kemudian kedua "mutu", untuk situasi dan kondisi otonomi daerah dewasa ini perlu dirubah. Sebab pemerataan pendidikan, baik untuk tingkat dasar, maupun menengah, di Kota Bekasi bukan lagi masuk dalam kategori yang mengkhawatirkan. Artinya kesadaran warga masyarakat untuk menyekolahkan dan keinginan untuk memperoleh pendidikan sangat tinggi. Hal ini bisa dilihat dari APM dan APK dari mulai tingkat dasar sampai menengah yang mencapai lebih dari 75 % dengan demikian pemerataan untuk memperoleh pendidikan tidak lagi menjadi "prioritas utama"; mengingat kesadaran warga di Kota Bekasi yang relatif tinggi dimana IPH dan IPM Kota Bekasi sebesar 80,8 % di atas rata-

rata Propinsi Jawa Barat yang menargetkan sebesar 75,7 %. Aparatur yang bertanggungjawab dibidang pendidikan masih, berkutat dan mengedepankan faktor "pemerataan" padahal di Kota Bekasi sekarang ini, justru faktor perencanaan peningkatan mutu yang harus menjadi prioritas utama, pernyataan ini berarti sesuai dengan yang dikatakan (Oteng Sutisna, 1989:6). Sufra dan infrastruktur yang tersedia relatif cukup mendukung, yang ada kini, bagaimana merencanakan peningkatan mutu pendidikan, supaya diperoleh kualitas yang efektif.

Demikian pula senada dengan yang disampaikan terdahulu, Nanang Fattah (2003:50-52), mendalilkan untuk perencanaan mutu yang baik antara lain : (1) *Model perencanaan komprehensif*, model ini digunakan untuk menganalisis perubahan-perubahan dalam sistem pendidikan secara keseluruhan, disamping berfungsi sebagai suatu patokan dalam menjabarkan rencana-rencana yang lebih spesifik ke arah tujuan-tujuan yang lebih luas; (2) *Model target setting*, model ini diperlukan dalam upaya melaksanakan proyeksi atau memperkirakan tingkat perkembangan dalam kurun waktu tertentu; (3) *Model pembiayaan dan keefektifan biaya*, digunakan untuk menganalisis proyek-proyek dalam kriteria efisien dan efektifitas ekonomis. Dalam pendidikan didasarkan pada pertimbangan bahwa pendidikan tidak terlepas dari masalah pembiayaan, antara keluaran dan masukan sehingga

dalam kurun waktu tertentu dapat memberikan *benefit* tertentu; (4) *Model PPBS (planning, programming, budgeting system)*, merupakan suatu proses yang komprehensif untuk pengambilan keputusan yang efektif. PPBS dilingkungan pendidikan dimodifikasi menjadi SP4 (Sistem Perencanaan Penyusunan Program dan Penganggaran). Kemudian Vembrianto (dalam Djam'an Satori, 2000:14) mengemukakan tentang ciri perencanaan pendidikan yang baik, hendaknya memenuhi kriteria sebagai berikut :

- (1) *Politically defendable*, artinya bahwa perencanaan itu dipandang secara politik harus dapat dibela atau dipertahankan. Artinya, kepentingan perencanaan berfihak kepada kepentingan pembangunan masyarakat.
- (2) *Sosially and culturally acceptable*, artinya bahwa perencanaan dan implantasi tindakannya secara sosial dan kultural diterima oleh masyarakat.
- (3) *Technically workable*, artinya bahwa perencanaan, kebijakan atau tindakan itu secara teknis harus dilaksanakan, dalam arti harus ada kesesuaian dengan peralatan, keahlian dan kesanggupan dalam proses penyelenggaraan sehingga tidak menimbulkan kesulitan-kesulitan yang fatal.

- (4) *Administratively, managerially, organizationally practicable*, artinya bahwa perencanaan, kebijakan atau tindakan itu secara administratif, manajemen, atau secara organisasi dapat diselenggarakan.
- (5) *Economically feasible*, artinya bahwa perencanaan, kebijaksanaan, atau tindakan itu secara ekonomis harus bisa diukur kemanfaatannya.
- (6) *Financially feasible*, artinya bahwa perencanaan, kebijakan, dan tindakan itu harus tidak menimbulkan hambatan pembiayaan, sebab untuk melakukan sesuatu kegiatan selalu diperlukan sumber-sumber, khususnya dana atau biaya.
- (7) *Legally permissible*, artinya bahwa perencanaan, kebijaksanaan, atau tindakan itu harus memenuhi persyaratan-persyaratan hukum yang berlaku.

Oleh karenanya untuk menyusun rencana yang baik diperlukan data dan informasi yang lengkap dan berkualitas, yaitu data yang akurat, lengkap, relevan, dan tepat waktu. Harapan seperti itu hanya dapat dipenuhi apabila petugas perencana (kabupaten/kota dan propinsi) mempunyai tekad yang kuat untuk membenahi sistem pendataan di wilayah kerja masing-masing.

Dengan demikian dapat dikatakan, sinyalemen kurangnya atau lemahnya perencanaan mutu, yang diolah atas dasar temuan penelitian kemudian dikaitkan dengan teori, tidak terbukti, yang ada malah sebaliknya

terungkap bahwa perencanaan mutu sangat berpengaruh dan berkontribusi positif secara signifikan terhadap produktivitas pendidikan. Oleh karena itu, siapapun, eksekutif, legislatif, maupun *stakeholders* pendidikan khususnya di Kota Bekasi untuk segera menyadari sepenuhnya bahwa membahu bahwa peningkatan mutu melalui perencanaan yang efektif sungguh sangat diperlukan dan jangan ditunda-tunda lagi, kalau menginginkan pendidikan berhasil dan berharap warganya tidak bodoh, supaya dapat meningkatkan kualitas kehidupan ke arah yang lebih baik.

4. Kontribusi Koordinasi, Komunikasi, dan Perencanaan Mutu, secara bersama-sama terhadap Produktivitas Pendidikan

Korelasi ganda yaitu antara Koordinasi, Komunikasi, dan Perencanaan Mutu, secara bersama-sama terhadap Produktivitas Pendidikan diperoleh nilai sebesar 0,964. Sedangkan koefisien determinasi (R^2) diperoleh nilai sebesar 0,928. Koefisien determinasi digunakan untuk mengetahui presentase pengaruh variabel independent terhadap perubahan variabel dependent. Artinya temuan penelitian terhadap pengaruh variabel independent terhadap perubahan variabel dependent adalah 92,8 % sedangkan sisanya 7,2 % dipengaruhi oleh variabel lain yang tidak teridentifikasi.

5. Teori yang Digunakan Dalam Penelitian,

Teori yang digunakan dalam penelitian ini, berangkat dari asumsi perubahan paradigma dari sistem ketatanegaraan seiring diberlakukannya Undang-undang Otonomi Daerah Nomor 22 Tahun 1999 juncto Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Pembagian Kewenangan antara Pusat, Propinsi dan Kabupaten/Kota, Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang semula menganut sistem sentralistik, yang semuanya serba diatur pusat kemudian dirubah ke sistem desentralistik yang pengaturannya diserahkan kepada daerah, sebagaimana Pasal 1 ayat (7) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi : *"Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia."* Bertitik tolak dari bunyi ketentuan undang-undang tadi, pendidikan di level Kota/Kabupaten bukannya meningkat malah menurun, oleh karena itu sudah menjadi keharusan bagi Kota/Kabupaten untuk berinovasi, berimprovisasi, dan berkreasi untuk meningkatkan produktivitas di daerah dengan cara berimprovisasi orientasi terhadap 4 (empat) kebijakan Depdiknas yakni, Pemerataan, Peningkatan Mutu, Relevansi, dan Efisiensi.

Dimana selama ini intitusi pendidikan di daerah hanya mengutamakan pemerataan tanpa memperhatikan mutu.

Asumsi yang menyebabkan produktivitas menurun, adanya faktor proses manajerial yang meliputi aspek koordinasi, komunikasi, dan perencanaan. Sebagaimana disinyalir pendapat para pakar pendidikan bahwa pengelola pendidikan masih "sangat" lemah dalam implementasi komponen koordinasi, komunikasi, dan perencanaan, terlebih-lebih setelah diberlakukannya otonomi daerah, dimana para pegawai selaku motor penggerak adminitrasi dalam rangka kegiatan pertukaran, rotasi, mutasi, pimpinan atau staf tidak lagi memandang asal usul personal, yang penting pegawai daerah yang bersangkutan terakomodasikan.

Sebagai *grand theory* untuk penelitian ini digunakan teori "empat alternatif kebijakan mutu" mengadopsi apa yang dikemukakan oleh Sergiovanni, et.al. dalam bukunya yang berjudul *Educational Governance and Administration* (1987:7-11). Dalam teori tersebut, menguraikan kebijakan di bidang pendidikan yang selalu menjadi bahan perbincangan dan perdebatan pada empat hal, yakni : kesetaraan/relevansi, keunggulan/mutu, efisiensi dan kebebasan/perluasan.

1. Kesenjangan

Kesenjangan disini adalah stabilitas rata-rata SDM yang tersedia, bukan berarti rasio perbandingan guru dengan siswa yang tersedia dalam satu program pendidikan. Kesenjangan ini boleh juga dikatakan, adalah adanya kesamaan antara siswa yang berprestasi dengan siswa yang tidak berprestasi dalam penyelenggaraan pendidikan. Seringkali kesenjangan berbenturan dengan keinginan untuk kebebasan, keunggulan dan bahkan efisiensi. Misal kebebasan yang diinginkan tidak bisa sejalan secara lepas, sebab ada golongan konservatif yang meminta haknya juga dilindungi. Dengan demikian, paling tidak kebebasan harus mengharmoniskan dulu dengan kesenjangan. Begitu pula hal yang sama untuk unsur keunggulan dan efisiensi.

2. Tepat Guna

Menurut Tunner dan Guthie (dalam Sergiovanni, 1987) Selain harus peduli kepada kemajuan organisasi dan penguasaan teknologi, Juga penting diperhatikan upah pengajar (guru) dan pengeluaran-pengeluaran, sebab hal itu banyak di beberapa sekolah tanpa mengindahkan keberhasilan produktivitas. Penyebabnya adalah karena mengabaikan unsur efisiensi dalam pelayanan publik.

Dengan demikian efisiensi disini, bisa dikatakan penggunaan baik untuk kepentingan produksi (kegiatan siswa), program pembelajaran dilaksanakan dengan tepat guna (tidak boros) dan dapat dipertanggungjawabkan. Namun efisiensi yang berlebihan bisa menghambat laju kebebasan (*liberty*), begitu pula harapan kesetaraan sulit dilaksanakan tanpa sumber yang tersedia, sedangkan untuk menuju taraf keunggulan (*efficiency*) hal ini perlu dikompromikan sesuai derajat kebutuhannya.

3. Kebebasan

Bebas dalam mengimplementasikan kreasi, inovasi dan improvisasi tidak terkekang oleh aturan-aturan birokrasi yang berbelit-belit, baik dalam penentuan kebijakan di lingkungan sekolah maupun dalam otoritas berhubungan dengan eksternal sekolah.

Sebab peningkatan kompetensi, pilihan, dan tuntutan pelanggan pendidikan mempengaruhi pendidikan hari ini. Pada saat bersamaan faktor-faktor eksternal mempengaruhi pendidikan. Pendidikan perlu mendapat pengaturan dan standarisasi untuk memenangkan kompetisi dan peningkatan mutu terus menerus. Jadi sangatlah wajar, otoritas sekolah atau lembaga pendidikan lain mengharapakan kebebasan untuk mengembangkan kreativitas, inovasi, dan modernisasi bagi fokus kepada pelanggan pendidikan.

4. Keunggulan

Pendidikan efektif atau pendidikan unggul, berada dalam lapangan sekolah dimana guru-guru memiliki kepemimpinan yang kuat dan kepala sekolah memberikan perhatian tinggi terhadap perbaikan mutu pengajaran. Guru-guru memiliki kondisi pengharapan yang tinggi untuk mendukung pencapaian prestasi murid. Atmosfir lingkungan sekolah yang tidak kaku, sejuk tanpa tekanan dan suasana yang kondusif dalam seluruh proses pengajaran atau suatu tatanan iklim yang nyaman.

Lembaga pendidikan dapat menjadi efektif dan sekaligus menjadi efisien, sekolah efektif karena pencapaian hasil yang baik, sedangkan sekolah yang efisien ialah penggunaan sumber daya yang hemat.

Untuk mencapai mutu sekolah efektif (unggul), maka kepala sekolah dan guru-guru harus menjalankan fungsi secara efektif. Kepala sekolah menjalankan kepemimpinan secara efektif, yakni membuka diri untuk adanya pengaruh guru dan pegawai terhadap persoalan penting. Produktivitas akan bertambah jika semua unsur bekerja di bawah payung seorang pimpinan yang memnuhi harapan mereka. Lulusan bermutu (unggul) merupakan SDM yang kita inginkan. Keinginan itu hanya bisa terwujud dari sekolah bermutu (efektif). Oleh karena itu perlu persiapan seperti : (a) perbaikan manajemen pendidikan sekolah; (b) persediaan tenaga kependidikan yang profesional; (c)

perubahan budaya sekolah; (d) peningkatan pembiayaan sekolah, dan (e) mengoptimalkan dukungan masyarakat terhadap pendidikan.

Keempat hal tersebut, dapat diidentikan dengan kebijakan pendidikan nasional, yang nota bene menjadi acuan pengukuran keberhasilan produktivitas pendidikan pada penelitian ini, keempat kebijakan tersebut yakni : (1) perluasan dan pemerataan; (2) peningkatan mutu; (3) relevansi; dan (4) efisiensi pengelolaan pendidikan, (Lihat Gambar 1.1. pada Bab I halaman 14).

6. Bahasan Terhadap Penelitian Yang Relevan

Manajemen pendidikan memasukan pengembangan (*development*) sebagai salah satu fungsi dalam manajemen SDM, adapun fungsi yang lain, adalah: memadukan antara mutu (*quality*), pembiayaan (*cost*) dan jadwal (*schedule*). Dimana ketiga faktor ini harus memiliki keseimbangan yang setara (*balance*) dalam upaya meningkatkan kemampuan produktivitas (Cartin, 1999).

Untuk mengetahui produktivitas, harus terukur secara cermat dan akurat, paling tidak harus melibatkan dua hal yang paling esensi, Pertama dapat dipercaya (*reliable*) dengan cara diberikan pengujian beberapa item pengukuran nilai tetap (*constant*), dan yang Kedua harus layak (*valid*), artinya pengetesan aktualitas dapat dipahami sesuai dengan maksud

pengukuran. Hal itu sejalan dengan pendapat yang dikemukakan Greenberg & Baron (1995:114).

Efisiensi, efektivitas dan produktivitas merupakan konsep yang berlainan, walaupun ketiganya memasukan unsur input dan output dalam mekanisme teknis penganalisisannya. Secara sederhana ketiganya dapat dibedakan, efisiensi berorientasi pada input, dan efektivitas berorientasi pada output, sedang produktivitas berorientasi pada keduanya. Dengan demikian dapat dikatakan produktivitas memiliki makna yang lebih luas dibanding dua konsep yang lainnya. Dalam mengukur produktivitas dapat dilakukan dengan dua cara, (a) pendekatan produktivitas total atau faktor ganda, yakni output dihadapkan dengan keseluruhan input yang dipakai; (b) pendekatan parsial atau faktor tunggal, yakni output dihadapkan dengan satu input saja, misal, input SDMD dalam konteks manajemen pendidikan.

Ragam Santika (1995:145-147) Ada kecenderungan bahwa makin tinggi tingkat pendidikan, makin tinggi pula produktivitasnya dalam bekerja. Argumen ini sebagaimana dikatakannya pendidikan pegawai lulusan SLA sebanyak 88,5 % menunjukkan produktivitas kerja yang tinggi, dan sisanya sebesar 11,5 % memiliki produktivitas kerja yang cukup. Pegawai lulusan D-3 atau Sarjana Muda, sebanyak 78,6 % menunjukkan produktivitas yang tinggi, dan sisanya sebanyak 21,4 % produktivitasnya termasuk kategori cukup.

Sedangkan pegawai lulusan S-1 semuanya (100%) menunjukkan produktivitas yang tinggi dalam bekerja.

Umaedi, (www. Depdiknas. go.id. tulisan Tgl.19 April 1999/Dicuplik tanggal 14 Nopember 2005) menyatakan : Dalam rangka umum mutu mengandung makna derajat (tingkat) keunggulan suatu produk (hasil kerja/upaya) baik berupa barang maupun jasa; baik yang *tangible* maupun yang *intangible*. Dalam konteks pendidikan pengertian mutu, dalam hal ini mengacu pada proses pendidikan dan hasil pendidikan. Dalam "proses pendidikan" yang bermutu terlibat berbagai input, seperti; bahan ajar (kognitif, afektif, atau psikomotorik), metodologi (bervariasi sesuai kemampuan guru), sarana sekolah, dukungan administrasi dan sarana prasarana dan sumber daya lainnya serta penciptaan suasana yang kondusif. Manajemen sekolah, dukungan kelas berfungsi mensinkronkan berbagai input tersebut atau mensinergikan semua komponen dalam interaksi (proses) belajar mengajar baik antara guru, siswa dan sarana pendukung di kelas maupun di luar kelas; baik konteks kurikuler maupun ekstra-kurikuler, baik dalam lingkup substansi yang akademis maupun yang non-akademis dalam suasana yang mendukung proses pembelajaran. Mutu dalam konteks "hasil pendidikan" mengacu pada prestasi yang dicapai oleh sekolah pada setiap kurun waktu tertentu (apakah tiap akhir cawu, akhir tahun, 2 tahun atau 5

tahun, bahkan 10 tahun). Prestasi yang dicapai atau hasil pendidikan (*student achievement*) dapat berupa hasil test kemampuan akademis (misalnya ulangan umum). Dapat pula prestasi di bidang lain seperti prestasi di suatu cabang olah raga, seni atau keterampilan tambahan tertentu misalnya : komputer, beragam jenis teknik, jasa. Bahkan prestasi sekolah dapat berupa kondisi yang tidak dapat dipegang (*intangible*) seperti suasana disiplin, keakraban, saling menghormati, kebersihan, dsb.

Antara proses dan hasil pendidikan yang bermutu saling berhubungan. Akan tetapi agar proses yang baik itu tidak salah arah, maka mutu dalam artian hasil (*output*) harus dirumuskan lebih dahulu oleh sekolah, dan harus jelas target yang akan dicapai untuk setiap tahun atau kurun waktu lainnya. Berbagai input dan proses harus selalu mengacu pada mutu-hasil (*output*) yang ingin dicapai. Dengan kata lain tanggung jawab sekolah dalam *school based quality improvement* bukan hanya pada proses, tetapi tanggung jawab akhirnya adalah pada hasil yang dicapai.

Untuk mengetahui hasil/prestasi yang dicapai oleh sekolah ' terutama yang menyangkut aspek kemampuan akademik atau "kognitif" dapat dilakukan *benchmarking* (menggunakan titik acuan standar, misalnya : NEM oleh PKG atau MGMP). Evaluasi terhadap seluruh hasil pendidikan pada tiap sekolah baik yang sudah ada patokannya (*benchmarking*) maupun yang lain

(kegiatan ekstra-kurikuler) dilakukan oleh individu sekolah sebagai evaluasi diri dan dimanfaatkan untuk memperbaiki target mutu dan proses pendidikan tahun berikutnya. Dalam hal ini RAPBS harus merupakan penjabaran dari target mutu yang ingin dicapai dan skenario bagaimana mencapainya.

Ada dua faktor yang dapat menjelaskan mengapa upaya perbaikan mutu pendidikan selama ini kurang atau tidak berhasil. **Pertama** strategi pembangunan pendidikan selama ini lebih bersifat *input oriented*. Strategi yang demikian lebih bersandar kepada asumsi bahwa bilamana semua input pendidikan telah dipenuhi, seperti penyediaan buku-buku (materi ajar) dan alat belajar lainnya, penyediaan sarana pendidikan, pelatihan guru dan tenaga kependidikan lainnya, maka secara otomatis lembaga pendidikan (sekolah) akan dapat menghasilkan output (keluaran) yang bermutu sebagai mana yang diharapkan. Ternyata strategi input-output yang diperkenalkan oleh teori *education production function* (Hanushek, 1979,1981) tidak berfungsi sepenuhnya di lembaga pendidikan (sekolah), melainkan hanya terjadi dalam institusi ekonomi dan industri.

Kedua, pengelolaan pendidikan selama ini lebih bersifat *macro-oriented*, diatur oleh jajaran birokrasi di tingkat pusat. Akibatnya, banyak faktor yang diproyeksikan di tingkat makro (pusat) tidak terjadi atau tidak berjalan sebagaimana mestinya di tingkat mikro (sekolah). Atau dengan

singkat dapat dikatakan bahwa kompleksitasnya cakupan permasalahan pendidikan, seringkali tidak dapat terpikirkan secara utuh dan akurat oleh birokrasi pusat.

Diskusi tersebut memberikan pemahaman kepada kita bahwa pembangunan pendidikan bukan hanya terfokus pada penyediaan faktor input pendidikan tetapi juga harus lebih memperhatikan faktor proses pendidikan. Input pendidikan merupakan hal yang mutlak harus ada dalam batas - batas tertentu tetapi tidak menjadi jaminan dapat secara otomatis meningkatkan mutu pendidikan (*school resources are necessary but not sufficient condition to improve student achievement*). Disamping itu mengingat sekolah sebagai unit pelaksana pendidikan formal terdepan dengan berbagai keragaman potensi anak didik yang memerlukan layanan pendidikan yang beragam, kondisi lingkungan yang berbeda satu dengan lainnya, maka sekolah harus dinamis dan kreatif dalam melaksanakan perannya untuk mengupayakan peningkatan kualitas/mutu pendidikan. hal ini akan dapat dilaksanakan jika sekolah dengan berbagai keragamannya itu, diberikan kepercayaan untuk mengatur dan mengurus dirinya sendiri sesuai dengan kondisi lingkungan dan kebutuhan anak didiknya. Walaupun demikian, agar mutu tetap terjaga dan agar proses peningkatan mutu tetap terkontrol, maka harus ada standar yang diatur dan disepakati secara

nasional untuk dijadikan indikator evaluasi keberhasilan peningkatan mutu tersebut (adanya *benchmarking*). Pemikiran ini telah mendorong munculnya pendekatan baru, yakni pengelolaan peningkatan mutu pendidikan di masa mendatang harus berbasis sekolah sebagai institusi paling depan dalam kegiatan pendidikan. Pendekatan ini, kemudian dikenal dengan manajemen peningkatan mutu pendidikan berbasis sekolah (*School Based Quality Management*) atau dalam nuansa yang lebih bersifat pembangunan (*developmental*) disebut *School Based Quality Improvement*.

Konsep yang menawarkan kerjasama yang erat antara sekolah, masyarakat dan pemerintah dengan tanggung jawabnya masing - masing ini, berkembang didasarkan kepada suatu keinginan pemberian kemandirian kepada sekolah untuk ikut terlibat secara aktif dan dinamis dalam rangka proses peningkatan kualitas pendidikan melalui pengelolaan sumber daya sekolah yang ada. Sekolah harus mampu menterjemahkan dan menangkap esensi kebijakan makro pendidikan serta memahami kondisi lingkungannya (kelebihan dan kekurangannya) untuk kemudian melalui proses perencanaan, sekolah harus memformulasikannya ke dalam kebijakan mikro dalam bentuk program - program prioritas yang harus dilaksanakan dan dievaluasi oleh sekolah yang bersangkutan sesuai dengan visi dan misinya masing - masing. Sekolah harus menentukan target mutu untuk tahun berikutnya. Dengan

demikian sekolah secara mandiri tetapi masih dalam kerangka acuan kebijakan nasional dan ditunjang dengan penyediaan input yang memadai, memiliki tanggung jawab terhadap pengembangan sumber daya yang dimilikinya sesuai dengan kebutuhan belajar siswa dan masyarakat.

Koordinasi sebagaimana dikatakan oleh Dewi Hermawati Setiani, dalam Disertasi-nya yang berjudul "Mutu Pelayanan Konsultan Enjiniring, Studi Korelasional antara Komunikasi Interpersonal, Koordinasi antar Departemen dan Kepuasan Kerja dengan Mutu Pelayanan Konsultan Enjiniring di PT. PLN (Persero) Jasa Enjiniring" PPS. UNJ (2002) dikemukakan, Dalam melaksanakan tugas organisasi, seorang manajer harus mengkoordinasikan semua sumberdaya yang tersedia, khususnya sumberdaya manusia, agar dapat dimanfaatkan sesuai dengan kebutuhannya. Manajer akan mudah melakukan tugas dan pekerjaan yang menjadi tanggung jawabnya jika masing-masing sumberdaya manusia yang dipimpinya dapat dikoordinasikan dengan baik.

Dari simpulan hasil penelitian Dewi Hermawati Setiani (2002:188) dikemukakan Koordinasi merupakan suatu kebutuhan yang tidak bisa ditawar lagi bagi peningkatan kerjasama yang baik. Sebagai contoh, pada saat penyelesaian persengketaan dalam suatu proyek, dimana masing-masing divisi mempunyai jadwal dan kegiatan sendiri-sendiri, padahal menurut

ketentuan dalam kontrak dengan tujuan para pengelola proyek harus dapat mengendalikan proyek secara efektif dan sinergis, sehingga proyek dapat diselesaikan tepat waktu.

Oleh karena itu, atas dasar temuan peneliti tadi, bisa kita bayangkan, bahwa sesuatu pekerjaan, apalagi dalam skala besar, terlebih-lebih untuk kepentingan pelayanan publik, koordinasi itu mutlak diperlukan, melalui koordinasi, dapat ditetapkan standar-standar, prosedur kerja, jadwal kegiatan, pihak-pihak yang terlibat, personil dan lain-lain yang menunjang pelaksanaan pekerjaan.

Sri Dinita Widorini (2003:39) mengungkapkan, manusia sebagai makhluk sosial tidak dapat terlepas berhubungan dengan orang lain, hubungan dengan orang lain yang saling membutuhkan selalu dilakukan baik dalam suatu kelompok orang di organisasi atau orang yang tidak secara terikat berada dalam suatu organisasi.

Dalam kesimpulan penelitiannya dikatakan bahwa komunikasi merupakan faktor terpenting dalam memberikan peningkatan pelayanan kepada masyarakat dan lembaga-lembaga atau dinas-dinas terkait. Tanpa ada komunikasi sulit terjadi adanya interaksi dengan pelanggan, pelanggan membutuhkan pelayanan yang tepat waktu, akurat dan memuaskan, dan pelanggan membutuhkan pelayanan yang sesingkat mungkin. Oleh karena itu

diperlukan pegawai atau staf yang profesional, yang mampu berkomunikasi baik verbal maupun non verbal untuk dapat mentransfer pesan yang perlu disampaikan.

Hasil penelitian terdahulu, baik yang berkaitan dengan produktivitas, maupun koordinasi, komunikasi, perencanaan mutu, mengisyaratkan, bahwa bagian tersebut merupakan bagian dari manajemen, yang berkaitan erat dengan administrasi. Bagian atau variabel manajemen tersebut hasilnya akan signifikan dan akan berguna bagi peningkatan pelayanan kepada publik manakala mendapat daya ungkit (*struggle*) yang seimbang dari pelaku, manajer, atau para pemimpin. Memperhatikan faktor-faktor tadi berarti akan meningkatkan pelayanan, begitu pula sebaliknya, mengabaikan berarti akan memerosotkan pelayanan kepada publik atau pelanggan.

7. Pendapat Peneliti,

Sesuai dengan harapan pada latar belakang masalah Bab I penelitian ini, bahwa peneliti akan mencoba mengkolaborasikan *grand theory* penelitian ini dengan metoda bahasan dengan Analisis SWOT yang diuraikan sebagai berikut :

- **Faktor Internal**

Yang termasuk kedalam faktor internal adalah faktor **kekuatan** dan faktor **kelemahan**, yang terinci sebagai berikut :

➤ Kekuatan (*Strength*)

❖ *Otonomi pengelolaan pendidikan :*

Kewenangan mengelola bidang pendidikan merupakan salah satu kewenangan yang dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah, sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Kewenangan ini seyogyanya difungsikan sebagai asset kekuatan dalam meningkatkan kinerja pembinaan dan pengelolaan pendidikan di Kota Bekasi. Kewenangan ini patut dimanfaatkan sebaik-baiknya dalam hal : alokasi penganggaran, penataan kelembagaan, rekrutmen, jenjang karier tenaga kependidikan, sistem evaluasi dan akreditasi.

❖ *Potensi demografi masyarakat kota :*

Masyarakat migran yang bermukim di Kota Bekasi umumnya keluarga muda dan memiliki ekspektasi yang tinggi terhadap kualitas pendidikan bagi anggota keluarganya. Tuntutan dan daya beli segemen masyarakat ini perlu dimanfaatkan seoptimal mungkin oleh pihak lembaga penyelenggara pendidikan. Segmen ini umumnya lebih kritis terhadap relevansi dan kualitas pendidikan.

➤ Kelemahan (*Weakness*)

❖ *Input pendidikan :*

Yang dimaksud dengan input pendidikan adalah segala faktor esensial untuk terselenggaranya proses pendidikan, antara lain : pendanaan, prasarana dan sarana, kurikulum, tenaga kependidikan, peserta didik dan manajemen lembaga pendidikan

❖ *Orientasi dan pembinaan dilingkungan keluarga :*

Orientasi untuk bersekolah atau menyekolahkan bersumber pada paradigma bersekolah yang dianut oleh masing-masing keluarga. Demikian pula motivasi dan prestasi siswa di sekolah berawal dari semangat baca dan belajar yang dibangun dilingkungan keluarga. Intensitas perhatian dan pembinaan para orang tua/wali yang berada dilingkungan masyarakat perkotaan merupakan faktor yang kritis, yang dinilai semakin melemah. Bahkan kecenderungan semakin kuatnya akumulasi beban dan tanggungjawab pembinaan pada sekolah

• **Faktor Eksternal**

Yang termasuk kedalam faktor eksternal adalah faktor **peluang** dan faktor **ancaman** yang terinci sebagai berikut :

➤ Peluang (*Opportunity*)

❖ *Komitmen kebangkitan pendidikan :*

Komitmen kebangkitan pendidikan yang dimaklumkan secara resmi pada tanggal 10 Maret 2004, bertepatan dengan HUT Kota Bekasi ke VII, dinilai sebagai peluang untuk lebih memajukan pendidikan di Kota Bekasi. Peluang ini patut dimanfaatkan sebaik-baiknya melalui partisipasi *stakeholders* dalam merencanakan, mengaktualisasikan, mengevaluasi dan memonitor perkembangan pembangunan pendidikan di Kota Bekasi.

❖ *Tuntutan kualitas SDM dunia usaha dan industri :*

Tumbuh dan berkembangnya investasi usaha dan industri di Kota Bekasi merupakan peluang bagi lembaga pendidikan dalam menghasilkan lulusan yang memiliki kualifikasi dan kompetensi sebagaimana yang diperlukan pasar kerja. Peluang ini pula dapat dimanfaatkan untuk menggaling pendanaan dari pihak dunia usaha dan industri. Selain itu pula proses yang berlangsung dan peralatan yang dimiliki dunia usaha dan industri dapat dimanfaatkan sebagai media pembelajaran yang efektif bagi siswa.

➤ Ancaman (Treath)

❖ *Infiltrasi budaya :*

Masuk dan berdampak negatifnya sebuah budaya baru terhadap motivasi, sikap dan perilaku siswa. Bagi siswa yang hidup dilingkungan perkotaan (apalagi berbatasan dengan Jakarta), tanpa disadari bahwa dampak yang bersumber dari akses informasi, gaya hidup dan penyimpangan moral-prilaku yang terjadi disekitarnya, merupakan ancaman yang nyata bagi kelangsungan sekolah masa depan.

❖ *Degradasi moral pendidikan dan pengajaran :*

Moral pendidikan yang seyogyanya menjunjung tinggi misi untuk mencerdaskan peserta didik, semakin terancam oleh tuntutan atas investasi pendidikan yang lebih mengutamakan fungsi komersial dibandingkan dengan fungsi sosial. Belum lagi degradasi moral, korupsi suap, manipulasi nilai, kurangnya persiapan dan waktu mengajar, semuanya merupakan dampak ancaman yang potensial yang kompleks.

- **Pembobotan Analisis SWOT**

Tabel 5.1.
Analisis Kekuatan (*Strength*)

No.	Kekuatan (<i>Strength</i>)	Bobot (%)	Skala	Nilai
1.	Otonomi Pengelolaan Pendidikan	60	5	3
2.	Potensi demografi masyarakat kota	40	5	2
	Jumlah	100	-	5

Keterangan skala :

1 = Sangat kurang kuat

2 = Kurang kuat

3 = Cukup kuat

4 = Kuat

5 = Sangat kuat

Tabel 5.2.
Analisis Kelemahan (*Weakness*)

No.	Kelemahan (<i>Weakness</i>)	Bobot (%)	Skala	Nilai
1.	Input pendidikan	65	4	2,6
2.	Orientasi dan pembinaan dilingkungan keluarga	35	3	1,05
	Jumlah	100	-	3,65

Keterangan skala :

1 = Sangat lemah

2 = Cukup lemah

3 = Lemah

4 = Sangat lemah

5 = Paling lemah

Tabel 5.3.
Analisis Peluang (*Opportunity*)

No.	Peluang (<i>Opportunity</i>)	Bobot (%)	Skala	Nilai
1.	Komitmen kebangkitan pendidikan	50	4	2
2.	Tuntutan kualitas SDM dunia usaha dan industri	50	4	2
	Jumlah	100	-	4

Keterangan skala :

1 = Sedikit berpeluang

2 = Cukup berpeluang

3 = Berpeluang

4 = Sangat berpeluang

5 = Paling berpeluang

Tabel 5.4.
Analisis Ancaman (*Treath*)

No.	Ancaman (<i>Treath</i>)	Bobot (%)	Skala	Nilai
1.	Infiltrasi budaya	40	4	1,6
2.	Degradasi moral pendidikan dan pengajaran	60	5	3
	Jumlah	100	-	4,6

Keterangan skala :

1 = Sedikit mengancam

2 = Cukup mengancam

3 = Mengancam

4 = Sangat mengancam

5 = Paling mengancam

Adapun posisi strategisnya dapat digambarkan dalam diagram kuadran

Sergiovanni sebagai berikut :

- sumbu x positif = menunjukkan kebebasan
- sumbu x negatif = menunjukkan efisiensi
- sumbu y positif = menunjukkan keunggulan
- sumbu y negatif = menunjukkan kesetaraan

Berdasarkan hasil analisis pembobotan pada tabel 5.1.; 5.2.; 5.3.; dan

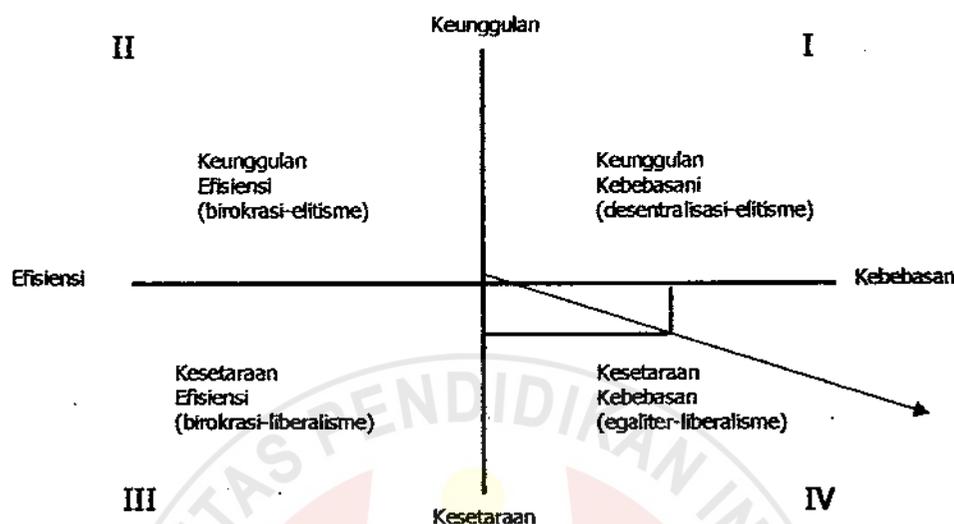
5.4. dapat disimpulkan :

- nilai kekuatan = 5
- nilai kelemahan = 3,65
- nilai peluang = 4
- nilai ancaman = 4,6

$$\text{Nilai absisnya (sumbu x)} = 5 - 3,65 = 1,35$$

$$\text{Nilai ordinatnya (sumbu y)} = 4 - 4,6 = -0,6$$

Dengan demikian gambar diagram kuadran Sergiovanni dapat dilukiskan sebagai berikut :



Gambar 5.1. : Posisi alternatif kebijakan mutu
Sumber : Peneliti (diolah)

Berdasarkan hasil analisis SWOT, yang selanjutnya dimasukkan kedalam diagram kuadran Sergiovanni di atas, Produktivitas Pendidikan di Kota Bekasi masuk ke dalam Kuadran IV, yakni berada pada "Kesetaraan Kebebasan (egaliter-liberalisme).

Menilik kepada angka-angka hasil penelitian, dimana angka (nilai) kontribusi yang signifikan antara, Koordinasi, Komunikasi, dan Perencanaan Mutu terhadap Produktivitas Pendidikan, hasilnya sangat kuat sekali, boleh dikatakan sangat "efektif" dimana angka kontribusi koefisien pengaruh



(hubungan) variabel Koordinasi, Komunikasi dan Perencanaan Mutu terhadap Produktivitas Pendidikan, yakni 92,8 % sedangkan yang tidak teridentifikasi hanya 7,2 % saja, melihat angka seperti ini, seharusnya dalam analisis SWOT pun seyogyanya berada pada kisaran kuadran I (plus-plus), yang terjadi malah berada pada kuadran IV (plus-minus). Mengapa terjadi demikian ? Angka-angka hasil penelitian yang pada dasarnya diperoleh dari sebaran kuisioner kepada responden, kemudian diolah secara statistik boleh jadi secara empirik mendekati kenyataan, sebab telah melalui berbagai macam pengujian, baik validitas, reliabilitas dan uji hipotesa. Namun demikian memperhatikan hasil analisis SWOT yang di emplementasikan kedalam diagram kuadrat Sergiovanni, Produktivitas Pendidikan masuk ke dalam kuadran IV, yang berarti masuk kedalam kategori "Kebebasan-Kesetaraan" (plus-minus), tidak secara kuat memperoleh keunggulan. Walaupun dapat dipahami angka-angka analisis SWOT diperoleh atas dasar taksiran (*appraisal*), tapi angka tersebut dipandang sangat signifikan disesuaikan dengan realita kebutuhan dilapangan.

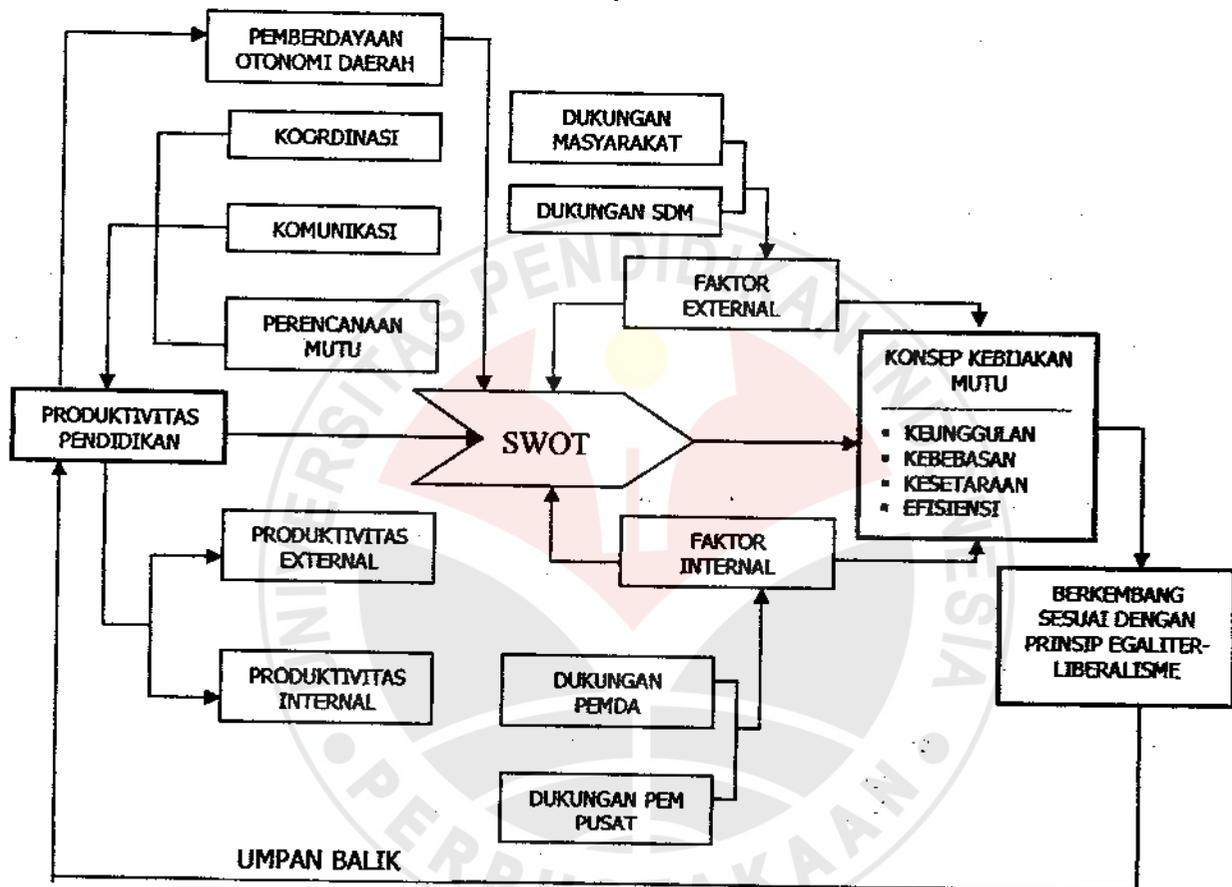
Pendapat peneliti, **Pertama**, dari segi substansi, amat penting akurasi taksiran nilai, ketelitian, dan kedalaman penghayatan, sebab bagaimanapun kondisi lapangan belum tentu akan sama dengan kondisi di atas kertas (teori). **Kedua**, dari segi teori, Produktivitas Pendidikan tak mungkin bisa

diraih dengan keberhasilan yang tinggi tanpa ditopang oleh perencanaan yang matang, koordinasi yang intens, serta komunikasi diantara penyelenggara kepentingan. Hal ini terbukti dari koefisien nilai yang diperoleh atas dasar korelasi. Produktivitas Pendidikan disini sangat dipengaruhi kontribusinya secara signifikan oleh Perencanaan Mutu, Koordinasi dan Komunikasi. **Ketiga** teori yang disampaikan oleh Sergeovanni, akan efektif dan kredibel, apabila menggunakan analisis SWOT dengan angka-angka yang akurasinya valid. Namun demikian, apabila menggunakan analisis yang lainnya, misal komparasi matriks antara kuadran-kuadran, secara empirik akan mendekati sempurna, apabila taksiran angka serta situasi dan kondisi yang dianalisa tepat sasaran, maka peneliti berpendapat dengan analisis SWOT lah yang paling bisa dipertanggungjawabkan.

B. Model Konseptual Pengembangan Produktivitas Pendidikan

Hambatan koordinasi dan komunikasi antara instansi/lembaga di daerah akibat penyesuaian struktural yang baru, diharapkan hanya bersifat temporer. Sebab bagaimana mungkin produktivitas akan meningkat, seandainya koordinasi, komunikasi, perencanaan mutu, serta urusan-urusan lain seperti pengangkatan pegawai, penempatan, keuangan/penganggaran tidak sinkron satu dengan lainnya. Maka disinilah pentingnya peranan

kepemimpinan di daerah baik pada level struktural maupun fungsional untuk selalu komit kepada tujuan dan pengembangan daerah khususnya peningkatan produktivitas pendidikan. Dibawah ini disajikan model konseptual pengembangan produktivitas pendidikan



Gambar 5.2. : Model Konseptual Pengembangan Produktivitas Pendidikan

Sumber : Peneliti (diolah)

Uraian keterangan model konseptual tersebut terinci sebagai berikut :

Produktivitas pendidikan tidak sekedar bersifat kuantitatif, misalnya hanya dari jumlah lokal dan gedung sekolah atau laboratorium yang berhasil dibangun. Tetapi juga berkenaan dengan aspek kualitasnya yang menyangkut manfaat dan kemampuan memanfaatkannya. Demikian juga jumlah lulusan diukur secara kuantitatif, sedangkan kualitasnya sulit untuk ditetapkan kualifikasinya. Oleh karena itu pengukuran produktivitasnya dibagi kedalam dua bagian, yakni : (1) *Produktivitas Internal*, berupa hasil yang dapat diukur secara kuantitatif, seperti jumlah atau prosentase lulusan, jumlah gedung atau lokal yang dibangun; (2) *Produktivitas Eksternal*, berupa hasil yang tidak dapat diukur secara kuantitatif, karena bersifat kualitatif yang hanya dapat diketahui setelah melewati tenggang waktu tertentu, seperti contoh, sebuah sekolah dikategorikan produktif secara kuantitatif jika selalu meluluskan 100 % dari jumlah siswa yang cukup banyak, Tetapi menjadi tidak produktif jika lulusannya sebagian besar tidak terserap lapangan kerja.

Pemberdayaan otonomi daerah sesuai dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 juncto Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Pembagian Kewenangan Antara Pusat, Propinsi dan Daerah, Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional,

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standarisasi Pendidikan Nasional. Muara semua itu diawali dari ketentuan umum Pasal 1 ayat (5) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa : "Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan". Disambung pula dengan visi pendidikan nasional yang menyatakan : terwujudnya sistem pendidikan sebagai pranata sosial yang kuat dan berwibawa untuk memberdayakan semua Warga Negara Indonesia berkembang menjadi manusia berkualitas sehingga mampu dan proaktif menjawab tantangan zaman yang selalu berubah. Visi tersebut mempunyai misi sebagai berikut :

- (1) mengupayakan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu bagi seluruh rakyat Indonesia;
- (2) membantu dan memfasilitasi pengembangan potensi anak bangsa secara utuh sejak usia dini sampai akhir hayat dalam rangka mewujudkan masyarakat belajar;
- (3) meningkatkan kesiapan masukan dan kualitas proses pendidikan untuk mengoptimalkan pembentukan kepribadian yang bermora;

- (4) meningkatkan keprofesionalan dan akuntabilitas lembaga pendidikan sebagai pusat pembudayaan ilmu pengetahuan, keterampilan, pengalaman, sikap, dan nilai berdasarkan standar nasional dan global;
- (5) memberdayakan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan berdasarkan prinsip otonomi dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Sondang P. Siagian (1994) mengelompokkan koordinasi menjadi sebagai berikut : (1) koordinasi atasan dengan bawahan, yang disebut koordinasi vertikal; (2) koordinasi antara sesama pejabat yang setingkat dalam suatu instansi, disebut koordinasi horizontal; (3) koordinasi fungsional, koordinasi antar instansi, tiap-tiap instansi mempunyai tugas dan fungsi dalam suatu bidang tertentu. Berkenaan dengan hal tersebut setiap instansi berkewajiban untuk mengkoordinasikan kegiatannya dengan instansi lainnya yang mempunyai hubungan fungsional, sehingga akan terwujud sesuatu, yakni sistem dari berbagai komponen kerja sebagai satu kesatuan yang utuh.

Peranan komunikasi dalam meningkatkan produktivitas pendidikan, dibagi dua, yakni komunikasi internal dan komunikasi eksternal :

- (1) *Komunikasi Internal*, yang bertalian dengan komunikasi antar sesama pegawai, baik atasan dengan atasan, atasan dengan bawahan, bawahan dengan atasan atau bawahan dengan bawahan. Pegawai dengan guru,

guru dengan kepala sekolah, kepala sekolah dengan kepala dinas, kepala dinas dengan instansi terkait ditingkat daerah. Oleh karena itu komunikasi yang baik antara berbagai elemen tersebut harus dikembangkan sedemikian rupa untuk mencapai hasil seoptimal mungkin, yang pada gilirannya meningkatkan produktivitas pendidikan yang diharapkan.

- (2) *Komunikasi Eksternal*, sebagaimana diketahui komunikasi eksternalpun, merupakan aktivitas yang tidak boleh diabaikan, sebab lingkup pelayanan pendidikan pada hakekatnya adalah melayani *customer* (pelanggan). Pelanggan itu sebagaimana dijelaskan oleh Sallis di muka, yakni : Dewan sekolah, orang tua, komite sekolah, dan *stakeholders* pendidikan lainnya.

Adapun mode perencanaan mutu yang efektif bagi pendidikan mengadopsi sebagaimana disampaikan oleh Nanang Fattah (2003:50-52), antara lain : (1) *Model perencanaan komprehensif*, model ini digunakan untuk menganalisis perubahan-perubahan dalam sistem pendidikan secara keseluruhan, disamping berfungsi sebagai suatu patokan dalam menjabarkan rencana-rencana yang lebih spesifik ke arah tujuan-tujuan yang lebih luas; (2) *Model target setting*, model ini diperlukan dalam upaya melaksanakan proyeksi atau memperkirakan tingkat perkembangan dalam kurun waktu

tertentu; (3) *Model pembiayaan dan keefektifan biaya*, digunakan untuk menganalisis proyek-proyek dalam kriteria efisien dan efektifitas ekonomis. Dalam pendidikan didasarkan pada pertimbangan bahwa pendidikan tidak terlepas dari masalah pembiayaan, antara keluaran dan masukan sehingga dalam kurun waktu tertentu dapat memberikan *benefit* tertentu; (4) *Model PPBS (planning, programming, budgeting system)*, merupakan suatu proses yang komprehensif untuk pengambilan keputusan yang efektif. PPBS dilingkungan pendidikan dimodifikasi menjadi SP4 (Sistem Perencanaan Penyusunan Program dan Penganggaran).

Untuk ilustrasi pada penelitian ini, Dinas Pendidikan tidak bisa mengatakan berhasil meraih produktivitas yang berarti kalau tanpa koordinasi dengan Kantor Departemen Agama. Begitu pula Dinas Pendidikan ataupun Kantor Departemen Agama tidak akan berjalan dengan sukses kalau tanpa dukungan regulasi anggaran dan fasilitas dari Bappeda dan DPRD. Oleh karena itu Dinas Pendidikan, Kantor Departemen Agama, Bappeda dan DPRD harus duduk bersama-sama untuk membicarakan regulasi penganggaran, fasilitas dan lain sebagainya. Dengan adanya koordinasi melalui kerjasama yang disepakati maka tujuan organisasi untuk mencapai tujuan dapat terlaksana.



Selanjutnya hubungan dengan kandungan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kaitannya dengan bidang pendidikan, daerah harus berani mengubah pola hubungan pusat-daerah yang paternalistik dan sentralistik menjadi pola hubungan yang bersifat kemitraan dan desentralistik. Kalau hal ini bisa diimplementasikan dengan baik, maka akan membawa sejumlah manfaat baik bagi pemerintah di daerah maupun secara nasional. Sebagaimana disampaikan oleh Shabir Cheema and Rondinelli (dalam Syaukani, 2002:32) paling tidak ada empat belas (14) yang merupakan rasionalitas dari desentralisasi, yaitu :

- 1. Desentralisasi dapat merupakan cara yang ditempuh untuk mengatasi keterbatasan karena perencanaan yang bersifat sentralistik dengan mendelegasikan sejumlah kewenangan, terutama dalam perencanaan pembangunan, kepada pejabat di Daerah yang bekerja dilapangan dan tahu betul masalah yang dihadapi masyarakat. Dengan desentralisasi maka perencanaan dapat dilakukan sesuai dengan kepentingan masyarakat di daerah yang bersifat heterogen.*
- 2. Desentralisasi dapat memotong jalur birokrasi yang rumit serta prosedur yang sangat terstruktur dari pemerintah pusat.*
- 3. Dengan desentralisasi fungsi dan penugasan kepada pejabat di Daerah, maka tingkat pemahaman serta sensitivitas terhadap kebutuhan*

masyarakat Daerah akan meningkat. Kontak hubungan yang meningkat antara pejabat dengan masyarakat setempat akan memungkinkan kedua belah pihak untuk memiliki informasi yang lebih baik, sehingga dengan demikian akan mengakibatkan perumusan kebijaksanaan yang lebih realistik dari pemerintah.

- 4. Desentralisasi akan mengakibatkan terjadinya "penetrasi" yang lebih baik dari Pemerintah Pusat bagi Daerah-daerah yang terpencil atau sangat jauh dari pusat, dimana seringkali rencana pemerintah tidak difahami oleh masyarakat setempat atau dihambat oleh elite lokal, dan dimana dukungan terhadap program pemerintah sangat terbatas.*
- 5. Desentralisasi memungkinkan representasi yang lebih luas dari berbagai kelompok politik, etnis, keagamaan di dalam perencanaan pembangunan yang kemudian dapat memperluas kesamaan dalam mengalokasikan sumber daya dan investasi pemerintah.*
- 6. Desentralisasi dapat meningkatkan kapasitas pemerintahan serta lembaga private di daerah, yang kemudian dapat meningkatkan kemampuan mereka untuk mengambil alih fungsi yang selama ini dijalankan oleh Departemen yang ada di Pusat. Dengan desentralisasi maka peluang bagi masyarakat di daerah untuk meningkatkan kapasitas teknis dan managerial.*

7. *Desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi pemerintahan di Pusat dengan tidak lagi pejabat puncak di Pusat menjalankan tugas rutin karena hal itu dapat diserahkan kepada pejabat Daerah. Dengan demikian, pejabat di Pusat dapat menggunakan waktu dan energi mereka untuk melakukan supervisi dan pengawasan terhadap implementasi kebijaksanaan.*
8. *Desentralisasi juga dapat menyediakan struktur dimana berbagai departemen di Pusat dapat dikoordinasi secara efektif bersama dengan pejabat Daerah dan sejumlah NGO di berbagai Daerah. Propinsi, Kabupaten, dan Kota dapat menyediakan basis wilayah koordinasi bagi program-program pemerintah, khususnya di Dunia ke III dimana banyak sekali program pedesaan dijalankan.*
9. *Struktur pemerintahan yang didesentralisasikan diperlukan guna melembagakan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan implementasi program. Struktur seperti itu dapat merupakan wahana bagi pertukaran informasi yang menyangkut kebutuhan masing-masing Daerah kemudian secara bersama-sama menyampaikannya kepada Pemerintah.*
10. *Dengan menyediakan model alternatif cara pembuatan kebijaksanaan, desentralisasi dapat meningkatkan pengaruh atau pengawasan atas berbagai aktifitas yang dilakukan oleh elit lokal, yang seringkali tidak*

simpatik dengan program pembangunan nasional dan tidak sensitive terhadap kebutuhan kalangan miskin di pedesaan.

11. Desentralisasi dapat menghantarkan kepada administrasi pemerintahan yang mudah disesuaikan, inovatif, dan kreatif. Pemerintah Daerah dapat memiliki peluang untuk menguji inovasi, serta bereksperimen dengan kebijaksanaan yang baru di daerah-daerah tertentu tanpa harus menjustifikasinya kepada seluruh wilayah negara. Kalau mereka berhasil maka dapat dicontoh oleh Daerah yang lainnya.

12. Desentralisasi perencanaan dan fungsi manajemen dapat memungkinkan pemimpin di daerah menetapkan pelayanan dan fasilitas secara efektif di tengah-tengah masyarakat, mengintegrasikan daerah-daerah yang terisolasi, memonitor dan melakukan evaluasi implementasi proyek pembangunan dengan lebih baik dari pada yang dilakukan oleh pejabat Pusat.

13. Desentralisasi dapat memantapkan stabilitas politik dan kesatuan nasional dengan memberikan peluang kepada berbagai kelompok masyarakat di Daerah untuk berpartisipasi secara langsung dalam pembuatan kebijaksanaan, sehingga dengan demikian akan meningkatkan kepentingan mereka di dalam memelihara sistem politik.

14. Desentralisasi dapat meningkatkan penyediaan barang dan jasa ditingkat lokal dengan biaya yang lebih rendah, karena hal itu tidak lagi menjadi beban pemerintah Pusat karena sudah diserahkan kepada Daerah.

Dengan memperhatikan berbagai alasan baik yang dikemukakan oleh Shabir Cheema, Rondinelli dan lainnya, maka tidak ada alasan lagi bagi pemerintah untuk tidak menerapkan kebijaksanaan desentralisasi. Kemudian sebagaimana disinggung pada bab-bab terdahulu dalam penelitian ini, bahwa pemerintah Pusat telah memberikan kewenangan yang demikian besarnya bagi pemerintahan di Daerah untuk ber-inovasi, ber-kreatifitas dan berimprovisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah-nya, tak terkecuali dalam bidang pendidikan khususnya dalam lingkup peningkatan produktivitas pendidikan.

Oleh karenanya, sesuai dengan pendapat Supranto, (2001:231), Lovelock, (2002:18), Zeithaml, (1990:24), kebebasan yang berkualitas paling tidak mengikuti lima determinan kualitas jasa yaitu :

- (1) *Reliability* (keandalan), kemampuan untuk memberikan jasa secara akurat sesuai dengan yang dijanjikan;
- (2) *Responsiveness* (cepat tanggap), kemampuan pegawai untuk membantu konsumen menyediakan jasa dengan cepat sesuai dengan yang diinginkan oleh konsumen;

- (3) *Asurance* (jaminan), pengetahuan dan kemampuan pegawai untuk melayani dengan rasa percaya diri;
- (4) *Emphaty* (empati), pegawai harus memberikan perhatian secara individual kepada konsumen dan mengerti kebutuhan konsumen;
- (5) *Tangible* (kasat mata), penampilan fasilitas fisik, peralatan, personel, dan alat-alat komunikasi.

Dari hasil kajian analisis statistik penelitian terhadap produktivitas pendidikan yang pada intinya mengukur keberhasilan terhadap empat kebijakan Pendidikan Nasional yakni, pemerataan, peningkatan mutu, relevansi dan efektifitas, yang dianalogikan dengan *grand theory* "empat alternatif kebijakan mutu" dari Shergiovanni kemudian selajutnya dikolaborasikan dengan kajian analisis SWOT, hasil yang diperoleh berada pada kuadran IV yaitu : "Kesetaraan-Kebebasan (egaliter-liberalisme)", yang berarti, *Pertama*, walaupun pendidikan di Kota Bekasi memiliki kelemahan (*weakness*) yang merupakan faktor esensial seperti pendanaan, prasarana, kurikulum, tenaga kependidikan, peserta didik dan manajemen lembaga pendidikan. Namun bisa diimbangi dengan kekuatan (*strength*) yang dimiliki, antara lain : Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang kemudian dilengkapi dengan Undang-undang Guru dan

Dosen, serta Peraturan Pemerintah tentang Standar Pendidikan Nasional, serta aturan-aturan lokal seperti Perencanaan Strategi Pendidikan, ini merupakan asset untuk mendorong kinerja aparatur, sehingga dimungkinkan untuk memperoleh penganggaran, penataan kelembagaan, rekrutmen, jenjang karier yang lebih transparan. Kemudian kekuatan lain yang dimiliki adalah demografi masyarakat kota, yang memiliki ekspektasi yang tinggi terhadap kualitas pendidikan, untuk itu perlu dimanfaatkan seoptimal mungkin sebagai sumber daya dan sumber dana yang memadai.

Maka sudah sewajarnya apabila mutu pendidikan di Kota Bekasi masuk kategori pengharapan kepada "kesetaraan". Oleh karenanya dengan kekuatan yang dimiliki tadi supaya dioptimalkan sedemikian rupa. Hal ini cocok sebagaimana diteorikan oleh Arcaro (2005:75). Mutu adalah sebuah proses terstruktur untuk memperbaiki keluaran yang dihasilkan. Mutu bukanlah benda magis atau sesuatu yang rumit. Mutu didasarkan pada akal sehat. Mutu menciptakan lingkungan bagi pendidik. **Kedua**, kategori "kebebasan" diakibatkan oleh infiltrasi budaya, mengingat Kota Bekasi yang berbatasan dengan Jakarta, tanpa disadari bahwa dampak yang bersumber dari akses informasi, gaya hidup dan penyimpangan moral, ditambah lagi degradasi moral pendidikan dan pengajaran semakin terancam oleh tuntutan investasi dan komersialisasi. Namun demikian masih memiliki peluang untuk

menuju kepada kebangkitan pendidikan. Hal ini dimungkinkan karena Pemerintah Daerah Kota Bekasi sangat konsern terhadap pendidikan, kemudian peluang lainnya adalah, tuntutan dari dunia usaha dan dunia industri. Sebagaimana diketahui industri dan manufaktur banyak bertebaran di Bekasi, ini merupakan peluang yang harus dijawab oleh dunia pendidikan yang ada di Bekasi.

