BAB I

PENDAHULUAN

A. Rasionel

1. Desentralisasi Pengelolaan Pendidikan

Undang-undang No. 22 Tahun 1999, pasal 7 ayat 1 antara lain mengatur kewenangan pemerintah pusat dan daerah, dalam Undang-undang tersebut ditegaskan bahwa seluruh bidang penyelenggaraan pemerintahan, kecuali politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter, fiskal, dan agama diserahkan kepada daerah, dan lebih tegas lagi kepada kabupaten atau kota. Sistem pendidikan nasional merupakan subsistem dari sistem pemerintahan. Karena sistem pemerintahan memberikan otonomi kepada kabupaten/kota dalam menyelenggarakan pemerintahan, maka sebagian wewenang dalam bidang pendidikan juga harus diserahkan kepada kabupaten/kota.

GBHN 1999-2004 memberikan perhatian khusus dalam bidang pendidikan, diantaranya mencakup: (1) perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu; (2) peningkatan kemampuan akademik profesional dan kesejahteraan tenaga kependidikan; (3) pembahasan sistem pendidikan (sekolah dan luar sekolah) sebagai pusat nilai sikap; (4) mengkaji kemampuan dan partisipasi masyarakat terhadap pendidikan; (5) pembaharuan dan pemantapan sistem pendidikan

nasional berdasarkan prinsip desentralisasi, otonomi dan manajemen; (6) peningkatan kualitas lembaga pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah dan masyarakat; (7) pengembangan kualitas sumberdaya manusia sedini mungkin secara terarah, terpadu dan menyeluruh.

Desentralisasi pendidikan menuntut adanya perubahan manajemen dalam penyelenggaraan pendidikan ke arah yang lebih memperhatikan adanya kebhinekaan sesuai dengan potensi masing-masing wilayah. Desentralisasi pendidikan tidak berarti mempersempit substansi pendidikan menjadi bersifat lokal dan kedaerahan, akan tetapi harus diartikan sebagai pelimpahan kekuasaan dan wewenang yang luas kepada daerah untuk membuat perencanaan dan pengambilan keputusan dalam mengatasi permasalahan yang dihadapi di bidang pendidikan. Oleh sebab itu, desentralisasi pendidikan diharapkan akan mendorong terciptanya kemandirian dan rasa percaya diri yang tinggi pada pemerintahan di daerah, yang pada gilirannya akan berlomba untuk meningkatkan pelayanan pendidikan bagi masyarakat di daerahnya. Konsekuensi dari perubahan pola pelaksanaan pemerintahan, khususnya sektor pendidikan dasar dan menengah di tingkat kabupaten/kota akan mempengaruhi institusi pengelola, selain itu juga masalah sumberdaya organisasi dan manajemen. Dengan demikian pengelolaan pendidikan dasar dan menengah yang sebelumnya dikelola secara terpusat dan hirarkis, setelah

pelaksanaan UU No.22 Tahun 1999 terjadi pergeseran ke arah peningkatan tanggung jawab pemerintah daerah kabupaten dan kota.

Perubahan pengelolaan pendidikan yang terjadi saat ini, ditinjau dari waktu sesungguhnya kurang menguntungkan mengingat posisi negara sedang menghadapi berbagai persoalan seperti; sosial, ekonomi dan politik. Hal ini dapat menambah kompleksnya permasalahan dalam upaya perbaikan kualitas pendidikan. Beberapa persoalan klasik yang belum dapat diatasi dalam pengelolaan pendidikan, diantaranya:

1) Budaya sebagian besar masyarakat berkenaan dengan apresiasi terhadap pendidikan yang berkualitas masih bergantung kepada kekuatan sumberdaya pemerintah;
2) Keterbatasan anggaran pendidikan yang disediakan oleh pemerintah pusat dan daerah;
3) Rendahnya pendapatan sebagian besar masyarakat;
4) Terjadinya kemerosotan nilai-nilai gotong royong dalam masyarakat baik di pedesaan maupun perkotaan;
5) Menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap perilaku sebagian kecil pengambil dan pelaksana kebijakan pendidikan;
6) Belum optimalnya pelaksanaan pengawasan proses pendidikan;
7) Akuntabilitas publik khususnya dalam bidang pendidikan belum dijadikan sebagai bagian terpenting dari pelayanan masyarakat.

Persoalan-persoalan klasik tersebut membawa implikasi langsung terhadap kondisi penyelenggaraan pendidikan dasar dan menengah di Propinsi Jawa Barat, diantaranya berupa:

1) Terhambatnya pemenuhan tenaga guru SD dan SLTP;
2) Terhambatnya pembangunan dan pemeliharaan fasilitas gedung SD dan SLTP dimana 40 % dalam kondisi rusak ringan, dan 10 % dalam kondisi rusak berat;
3) Terhambatnya pengadaan fasilitas dan media pendidikan pada tingkat SD, SLTP, SMU, dan SMK;
4) Terhambatnya realisasi upaya peningkatan kesejahteraan guru dan tenaga kependidikan (Dinas Pendidikan Propinsi Jawa Barat, 2001)

2. Kelemahan Pengelolaan Pendidikan Era Sentralisasi

Upaya perbaikan penyelenggaraan pendidikan seringkali tidak sesuai dengan perkembangan yang terjadi di masyarakat, mengingat persoalan pendidikan dipengaruhi oleh berbagai faktor. Hasil penelitian Bank Dunia (1998) menyimpulkan bahwa ada empat faktor dominan yang menjadi kendala kualitas pendidikan dasar (SD dan SLTP) di Indonesia, dan dinyatakan berada pada posisi kritis. Adapun faktor-faktor tersebut, meliputi; *Pertama,* institusi pemerintah yang mengelola tingkat pendidikan dasar (SD/MI) sangat rumit dan kurang terkoordinasi, yaitu antara instansi Depdikbud dengan Depdagri dan Depag (implikasi dari PP.No.28 Tahun

1990, sebagai perpanjangan jiwa PP.No.65 tahun 1951). *Kedua*, adanya perbedaan pengelolaan pendidikan antara SD dengan SLTP (di luar sekolah keagamaan, seperti MTs yang berada di bawah Depag), sepenuhnya oleh Depdikbud, sehingga terjadi tanggung jawab ganda di pihak sekolah. Akan tetapi kebijakan pendidikan pada jenjang SLTP bersifat sentralistik, sementara instansi vertikal seperti Kanwil dan Kandep hanya sekedar melaksanakan petunjuk dari pusat. *Ketiga*, anggaran pendidikan nasional dikelola secara kaku dan terkotak-kotak, baik jenis anggaran maupun instansi yang menanganinya. Anggaran Rutin (DIK) untuk pendidikan disiapkan oleh tiga instansi, yaitu Depkeu, Depdikbud dan Depdagri. Masing-masing jenis anggaran ini, memiliki ketentuan sendiri yang kaku dan prosedur dianggap tidak efisien. *Keempat,* manajemen sekolah yang belum efektif. Keempat faktor tersebut, merupakan temuan penelitian Bank Dunia yang harus diperbaiki melalui berbagai pendekatan yang sesuai dengan kondisi wilayah dan kemampuan pemerintah dan masyarakat.

Michale Fulan (1999:12), mengemukakan issu pokok tentang lemahnya peranan manajemen sekolah dalam mengelola lembaganya, yaitu; *pertama,* pada umumnya kepala sekolah (khususnya sekolah negeri) memiliki otonomi yang sangat terbatas dalam mengelola sekolahnya atau dalam memutuskan pengalokasian sumberdaya di sekolahnya; *kedua*, pada sisi kepala sekolah sendiri, terdapat penilaian bahwa kepala sekolah kurang memiliki keterampilan yang memadai untuk dapat mengelola sekolah

dengan baik; *ketiga*, kecilnya partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sekolah, padahal perolehan dukungan dari masyarakat merupakan bagian dari peran kepemimpinan kepala sekolah. Oleh sebab itu, ia memberikan rekomendasi adanya suatu model manajemen yang memberikan otonomi kepada sekolah. Kelebihan sistem otonomi sekolah dapat menyertakan masyarakat dalam keputusan-keputusan sekolah, selain itu juga dapat meningkatkan kualitas manajemen sekolah untuk membebaskan pengalokasian sumberdaya dari kepentingan yang bersifat administrasi ke kepentingan yang lebih bersifat edukatif.

3. Manajemen Berbasis Sekolah sebagai Alternatif Perbaikan Mutu Pendidikan

Manajemen berbasis sekolah (MBS) berasal dari istilah *school-based management* merupakan suatu alternatif bagi pelaksanaan desentralisasi pendidikan secara lebih nyata, ini merupakan salah satu pendekatan dalam pembaharuan pendidikan di Indonesia. MBS mempunyai potensi menawarkan partisipasi masyarakat yang lebih inten, peluang pemerataan pendidikan yang semakin terbuka, efisiensi dalam penyelenggaraan pendidikan, serta manajemen yang bertumpu pada tingkat sekolah yang pada gilirannya diharapkan dapat meningkatkan mutu sekolah secara utuh. Konsep ini lebih menjamin semakin rendahnya kontrol pemerintah pusat dan semakin meningkatnya otonomi sekolah untuk menentukan sendiri apa yang perlu diajarkan dan dalam mengelola sumber-sumber daya untuk

berinovasi. Konsep ini juga memiliki potensi dalam mendorong kinerja kepala sekolah, guru dan administrator ke arah yang lebih profesional dan bertanggung jawab.

MBS memiliki keleluasaan yang lebih memadai dalam pengelolaan sumberdaya pendidikan di tingkat sekolah dengan tanpa mengabaikan kebijakan dan prioritas pemerintah daerah ataupun pemerintah pusat. MBS memberi peluang yang lebih terbuka bagi realisasi: (1) implementasi kurikulum yang lebih fleksibel; (2) proses pembelajaran yang lebih efektif; (3) penciptaan lingkungan sekolah yang lebih mendukung; (4) pemanfaatan sumberdaya yang berasas pada pemerataan dan prinsip keadilan; serta (5) standarisasi dalam bidang-bidang tertentu, seperti monitoring, evaluasi dan tes.

Kelima strategi tersebut harus menyatu ke dalam empat lingkup fungsi sekolah yakni, manajemen (organisasi dan kepempimpinan), proses pembelajaran, sumberdaya manusia dan administrasi sekolah. Djam'an Satori (2000 : 16) menyatakan bahwa, gagasan MBS perlu dipahami dengan baik oleh berbagai pihak yang berkepentingan *(stake-holders)* dalam penyelenggaraan pendidikan (khususnya sekolah), karena implementasi MBS tidak sekedar membawa perubahan dalam kewenangan akademik, akan tetapi juga membawa perubahan dalam pola kebijakan dan orientasi partisipasi orang tua dan masyarakat dalam pengelolaan sekolah.

Abin Syamsuddin (2001:153) menyatakan bahwa untuk mengatasi kelemahan institusional sekolah seperti yang dikemukakan dalam temuan penelitian Bank Dunia di atas dan upaya peningkatan mutu dapat dilakukan melalui: (1) Pemberdayaan aparat pemerintahan pada tingkat lokal; (2) Menetapkan kembali tanggung jawab atas perencanaan jangka panjang yang lebih menitikberatkan pada tugas dan tanggungjawab pengelolaan pendidikan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota ; (3) Peningkatan kemampuan kelembagaan; (4) Memberikan otonomi yang lebih leluasa kepada sekolah-sekolah dengan manajemen sekolah yang lebih dapat dipertanggungjawabkan; serta (5) Sistem pendanaan yang lebih menjamin keadilan dan efisiensi.

Desentralisasi pendidikan diharapkan akan mendorong terciptanya peningkatan pelayanan pendidikan kepada masyarakat, dengan muaranya pada upaya peningkatan kualitas pengelolaan pendidikan pada tataran yang paling bawah (*at the bottom*) yaitu sekolah melalui penerapan konsep Manajemen Berbasis Sekolah.

Sejalan dengan perkembangan pemikiran masyarakat mengenai bergesernya pendekatan dalam pengelolaan pendidikan dari sentralisasi ke desentralisasi, maka Departemen Pendidikan Nasional dipandang telah menetapkan alternatif pemecahan masalah secara tepat melalui penerapan konsep manajemen peningkatan mutu berbasis sekolah. Dengan telah dikeluarkannya kebijakan untuk mendorong kemandirian sekolah yakni

adanya program Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah (MPMBS) dalam wujud Bantuan Operasional Manajemen Mutu (BOMM) pada tahun 1999/2000 oleh Direktur Pendidikan Dasar dan Menengah Depdiknas.

Model MPMBS memberikan kebebasan untuk mengembangkan program kurikuler dan ekstrakurikuler yang dipandang perlu oleh sekolah sebagai basis unggulan sesuai potensi sekolah. Bantuan yang diberikan kepada sekolah, didasarkan pada pertimbangan kebutuhan untuk meningkatkan suatu program pengembangan sekolah (seperti peningkatan kualitas kurikuler dan non kurikuler). Setiap sekolah mengajukan proposal yang berisi program esensial dipandang dari peningkatan kualitas pelayanan dan hasil pembelajaran. Proposal yang masuk di seleksi oleh tim pada tingkat pusat, dalam rangka mencari bahan pertimbangan bagi pemilihan sekolah yang akan menerima bantuan. Pesyaratan dan kriteria yang dinilai adalah sebagai berikut:

(a) Kejelasan tujuan dan orientasi pengembangan kualitas sekolah;
(b) Kejelasan program secara spesifik dari program;
(c) Kejelasan prosedur dan pencapaian waktu pelaksanaan program;
(d) Kejelasan sumber pendukung dan pengalokasian anggaran; dan
(e) Mengandung unsur keterlibatan *stake-holders.* (Depdikbud, 2000).

BOMM memberikan dana suplemen bagi sekolah yang mempunyai kreativitas dalam pengembangan aktivitasnya dan memerlukan biaya ekstra di luar dana yang telah dianggarkan oleh sekolah. Penyelenggaraan pendidikan dalam operasionalnya tidak dapat dipisahkan dari berbagai aspek yang menunjang keberhasilan tujuan pendidikan yakni pengelolaan

DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA UPT PERPUSTAKAAN

sumberdaya, baik di dalam maupun di luar sekolah. Berdasarkan data tahun 1999-2000 terdapat empat SMU Negeri di Propinsi Jawa Barat memperoleh kepercayaan untuk melaksanakan MPMBS dan mamperoleh BOMM yakni, dua di Kabupaten Serang, satu di Kota Bogor, dan satu lagi di Kota Bandung. Pada saat itu, Propinsi Jawa Barat merupakan propinsi terbesar wilayahnya, akan tetapi termasuk sedikit memperoleh BOMM. Disisi lain ada pula program bantuan Bank Dunia melalui *BEP (Basic Education Project)* Jawa Barat, yang mengembangkan projek rehabilitasi fasilitas ruang kelas pada SD dam MI dengan melibatkan masyarakat dengan model partisipasi masyarakat yang dikenal dengan *komite sekolah*. Setiap sekolah diseleksi oleh tim penilai, dan hasilnya ditetapkan beberapa SD/MI yang diberi bantuan *block grant* untuk membangun ruang kelas dan hasilnya menunjukkan rata-rata berkualitas sangat baik (Dinas Pendidikan, 2001).

4. Kebijakan Desiminasi Konsep MBS di Jawa Barat

Pada dekade ini telah berkembang wacana MBS bahkan ada yang telah menginjak pada sosialisasi di berbagai daerah termasuk di Kota Bandung, dan telah dijadikan sebagai salah satu projek daerah untuk mensosialisasikan percontohan untuk Sekolah Dasar. Perkembangan wacana MBS begitu pesat, namun sangat bervariasi baik pemahaman maupun pelaksanaannya malah secara umum dalam lingkungan praktisi pendidikan khususnya di sekolah-sekolah telah terjadi silang pendapat dan

silang konsepsi, ada yang bersikap merespons dengan cepat, ada pula yang menolak dengan berbagai argumentasi (belum ada kesiapan, ketidak cocokan dengan perilaku dan budaya masyarakat sekolah di Indonesia), bahkan ada yang tak peduli sama sekali.

Berdasarkan kajian internal dan eksternal kelembagaan pendidikan, Dinas pendidikan Propinsi Jawa Barat dalam posisinya sebagai fasilitator mengambil inisiatif dalam menyamakan persepsi, aspirasi dan komitmen untuk mewujudkan MBS secara konkret, dan tidak hanya sekedar wacana dalam berbagai seminar atau sosialisasi tanpa arah. Kebijakan tersebut merupakan upaya penyelamatan inovasi terarah dan merata ke setiap Kabupaten dan Kota, melalui Surat Keputusan Kepala Dinas Pendidikan Propinsi Jawa Barat Nomor 420/Kep.2556-Disdik/2001.

Lahirnya kebijakan pendidikan Propinsi Jawa Barat tersebut dapat lebih memberikan pemahaman bahwa inovasi manajemen sekolah tentunya tidak terlepas dari kajian-kajian teoretis para pakar dan praktisi seperti konsep yang direkomendasikan oleh tim teknis dalam Draf I dan II Reformasi Pendidikan (Kajian Bappenas dan Depdikbud tahun 1999), termasuk kajian rekomendasi berbagai usulan yang diajukan seperti dilansir dalam buku isi Reformasi Pendidikan (Fasli Jalal dan Dedi Supriadi, 2001).

Dalam upaya pelaksanaan kebijakan MBS di Jawa Barat hingga saat tulisan ini dibuat telah disosialisasikan secara formal kepada sekitar 200 SD, 100 SLTP, 80 SMU dan 20 SMK Negeri yang tersebar di kabupaten dan

kota. Sosialisasi tahap awal dilaksanakan pada bulan Juni sampai Nopember 2001. Adapun implementasi uji cobanya telah disepakati untuk dilaksanakan di setiap sekolah yang telah dimulai sejak bulan Januari 2002.

Untuk mendukung terlaksananya program tersebut Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia telah mengeluarkan kebijakan Nomor 044/U/2002 Tentang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah. Ditinjau dari segi konsep dan praktik kebijakan, khususnya pada Dinas Pendidikan Propinsi Jawa Barat melalui pelaksanaan MBS sebagai salah satu alternatif upaya perbaikan mutu perlu ada suatu kajian ilmiah. Hal tersebut dimaksudkan untuk menggali berbagai informasi tentang konsekuensi pelaksanaan kebijakan pendidikan, dan mereduksi efek samping yang diduga dapat menimbulkan kesalahtafsiran dari pihak-pihak yang terkait, sehingga diperoleh suatu alternatif perbaikan atau pengendalian yang lebih fokus ke arah sasaran yang tepat sesuai dengan potensi masing-masing sekolah.

B. Permasalahan Penelitian

Dalam penelitian ini dilakukan analisis kebijakan pendidikan, khususnya kebijakan yang ditetapkan oleh Dinas Pendidikan Propinsi Jawa Barat berkaitan dengan implementasi konsep Manajemen Berbasis Sekolah, yang diharapkan dapat menghasilkan informasi dan argumen tentang lima pertanyaan pokok berikut ini:

(1) Nilai-nilai apa yang dapat diperoleh dari kebijakan penerapan konsep MBS dan sejauhmana pengaruhnya terhadap perbaikan mutu pendidikan persekolahan?

(2) Fakta-fakta apa yang mendukung kebijakan implementasi MBS sebagai upaya perbaikan mutu pendidikan persekolahan?

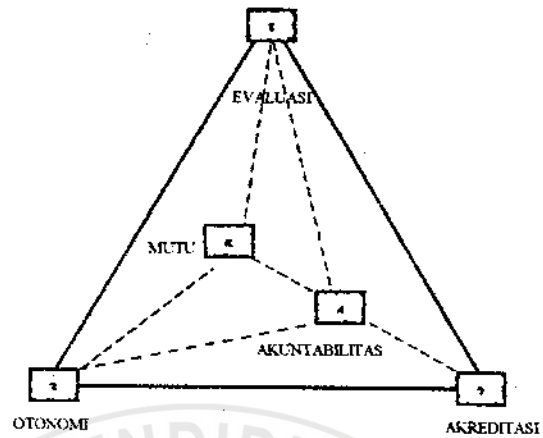
(3) Apakah kebijakan implementasi MBS dapat membantu memecahkan masalah pemerataan, relevansi, mutu dan efisiensi pendidikan?

(4) Langkah apa saja yang diperlukan dalam merumuskan, melaksanakan dan mengevaluasi kebijakan implementasi MBS? serta

(5) Strategi apa saja yang diperlukan dalam pelaksanaan dan evaluasi kebijakan implementasi MBS?

Abin Syamsuddin (1999:153) mengemukakan bahwa sekolah-sekolah memiliki kebebasan yang tinggi dalam pengelolaan sekolahnya, tanpa mengabaikan kebijakan dan prioritas pemerintah, menawarkan lingkup strategi; (1) kurikulum yang bersifat inklusif, (2) proses belajar mengajar yang efektif, (3) lingkungan sekolah yang mendukung, (4) sumberdaya yang berasas pemerataan, dan (5) standarisasi dalam hal-hal, monitoring, evaluasi dan tes.

Demikian pula bila dikaitkan dengan jaring-jaring mutu pendidikan pada jenjang sekolah dasar dan menengah dalam konteks kewenangan sekolah maka jaminan mutu dapat dilukiskan pada gambar berikut ini.



Gambar 1.1
Jaring-Jaring Total Mutu Pendidikan Dalam Konteks Kewenangan Sekolah (Abin Syamsuddin,2002)

Upaya perbaikan mutu pendidikan pada tingkat sekolah dan dalam konteks pendelegasian kewenangan, harus dimulai dari adanya: (1) evaluasi sekolah secara menyeluruh sesuai dengan standar atau kriteria tertentu; (2) hasilnya ditetapkan berdasarkan standar akreditasi sehingga diperoleh tipologi sekolah; (3) pemberian otonomi melalui ketetapan yang lazim; (4) sekolah yang diberi otonomi dinilai akuntabilitasnya, dan (5) hasilnya menunjukan derajat mutu yang telah dicapai sekolah tersebut.

Kelima aspek yang dikemukakan di atas sejalan dengan pandangan penulis bahwa desentralisasi pendidikan akan berjalan dengan baik apabila didukung oleh, (a) pemberian kewenangan dalam pengambilan keputusan, (b) pengetahuan dan keterampilan organisasi sekolah, (c) penguasaan informasi, dan (d) insentif yang memadai.

Ada beberapa hal yang perlu mendapatkan perhatian dalam mengkaji kebijakan implementasi MBS, diantaranya adalah:

1) Belum ada kriteria sekolah yang ditetapkan sebagai percontohan MBS di Jawa Barat ditinjau dari infrastrukur sekolah, masyarakat sekolah, jumlah siswa, dan jumlah guru.
2) Belum ada data-data primer tentang kepemimpinan kepala sekolah sebagai inisiator pelaksanaan MBS di Jawa Barat ditinjau dari latar belakang pendidikan, masa kerja, kemandirian, dan kemampuannya dalam pengambilan keputusan.
3) Masih terbatasnya komitmen masyarakat sekolah (guru, orang tua siswa, tokoh masyarakat dan pejabat lokal) berkenaan dengan strategi perubahan ke arah sekolah yang efektif.
4) Masih terbatasnya partisipasi masyarakat sekolah (guru, orang tua siswa, tokoh masyarakat dan pejabat lokal), dalam memberdayakan potensi lingkungan sekolah.
5) Masih terbatasnya pengendalian administrasi melalui manajemen partisipatif yang dilaksanakan di persekolahan.
6) Masih terbatasnya sikap kebersamaan dan partisipasi dalam pengambilan keputusan di sekolah-sekolah.
7) Perlu ditumbuhkembangkan secara terus-menerus mengenai difusi dan inovasi pendidikan pada tataran taktis operasional kebijakan implementasi MBS pada tingkat sekolah (khususnya bagi guru-guru,

kepala sekolah, orang tua siswa, tokoh masyarakat dan pejabat setempat).

8) Belum ada batasan transparansi dan akuntabilitas sekolah melalui penilaian kolektif yang dilakukan pemerintah dan masyarakat, sehingga diperlukan kesepakatan sekolah mana saja yang dapat mengimplementasikan MBS dan sekolah mana saja yang belum memadai. Belum ada kejelasan tentang indikator nilai-nilai pelaksanaan kebijakan MBS ditinjau dari keterlibatan masyarakat.

9) Belum ada kejelasan indikator tentang sekolah yang efektif dan terukur sebagai dampak MBS di Jawa Barat dan dipahami oleh pihak kepala sekolah, guru, masyarakat dan birokrat tingkat kabupaten atau kota sampai kecamatan.

10) Implementasi MBS merupakan salah satu upaya perbaikan ke arah sekolah yang efektif dan dapat dipertanggungjawabkan, yang pengembangannya didasarkan atas potensi wilayah, sumberdaya yang ada, dan mendorong otonomi sekolah dalam makna pelayanan pendidikan.

C. Perumusan Masalah

Bertolak dari latar belakang dan identifikasi masalah di atas, maka fokus permasalahan dalam penelitian disertasi ini adalah "*Sejauhmana faktor-faktor kondisi persekolahan dan faktor nilai-nilai kebijakan MBS berpengaruh terhadap efektivitas sekolah*".

Mengingat rumusan masalah tersebut masih sangat umum maka perlu dirinci menjadi pokok-pokok permasalahan berdasarkan tingkatan pemecahan, sesuai dengan karakteristik penelitian eksplorasi. Oleh sebab itu, fokus masalahnya adalah :

1. Bagaimana pengaruh kepemimpinan kepala sekolah ditinjau dari: (a) pendidikan; (b) masa kerja; (c) visi strategis kepemimpinan; (d) gaya kepemimpinan; (e) gaya dalam pengambilan keputusan; (f) perilaku manajerial; (g) perilaku sosial; (h) perilaku kompetisi; dan (i) perilaku menanggung resiko dan faktor moderator nilai-nilai kebijakan terhadap efektivitas sekolah ?
2. Bagaimana pengaruh komitmen masyarakat sekolah (guru, staf TU, siswa, orang tua, tokoh masyarakat dan pejabat lokal) ditinjau dari: (a) tanggung jawab terhadap tugas dan fungsi sesuai peranannya; (b) menanggung resiko sesuai tugas, fungsi dan peranannya dan faktor moderator nilai-nilai kebijakan terhadap efektivitas sekolah ?
3. Bagaimana pengaruh partisipasi masyarakat ditinjau dari: (a) perumusan; (b) pelaksanaan; (c) evaluasi program sekolah; dan faktor moderator nilai-nilai kebijakan terhadap efektivitas sekolah ?
4. Bagaimana pengaruh kemampuan sekolah dalam penguasaan informasi ditinjau dari (a) menerima informasi; (b) mengolah informasi; (c) memanfaatkan informasi; dan faktor moderator nilai-nilai kebijakan terhadap efektivitas sekolah ?

5. Bagaimana pengaruh profesionalisme personil sekolah ditinjau dari upaya peningkatan pengetahuan dan keterampilan personil dan faktor moderator nilai-nilai kebijakan terhadap efektivitas sekolah ?
6. Bagaimana pengaruh pemberian penghargaan kepada personil sekolah ditinjau dari: (a) bentuk; (b) waktu; (c) keterlibatan masyarakat dalam pemberian penghargaan; dan faktor moderator nilai-nilai kebijakan terhadap efektivitas sekolah ?
7. Bagaimana pengaruh pengendalian administrasi sekolah ditinjau dari: (a) sasaran tertib administrasi sekolah; (b) pelaksanaan pengawasan; dan (c) keterlibatan masyarakat; dan faktor moderator nilai-nilai kebijakan terhadap efektivitas sekolah ?
8. Bagaimana pengaruh akuntabilitas profesional ditinjau dari pelaksanaan supervisi pendidikan (supervisi klinis/kelas) oleh pihak pengawas, dan faktor moderator nilai-nilai kebijakan terhadap efektivitas sekolah ?
9. Bagaimana pengaruh penentuan keberhasilan sekolah ditinjau dari: (a) jenis dan target program unggulan; serta (b) ketercapaian keunggulan; dan faktor moderator nilai-nilai kebijakan terhadap efektivitas sekolah ?

D.Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Secara umum penelitian ini ditujukan untuk menganalisis informasi empirik berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan Manajamen Berbasis

Sekolah pada SD dan SLTP Negeri di Jawa Barat, melalui studi korelasional antara kondisi persekolahan sebagai variabel independen serta nilai-nilai kebijakan (1) asas kebersamaan dalam penetapan keputusan sekolah, (2) asas keadilan dalam penetapan anggaran, (3) asas pemanfaatan sarana dan prasarana belajar, dan (4) asas terciptanya peluang belajar sebagai variabel moderator, dan efektivitas sekolah meliputi; (pembelajaran, manajemen dan iklim sekolah, bimbingan minat dan bakat siswa, kepuasan personil) setelah melaksanakan MBS sebagai variabel dependen.

Berdasarkan temuan penelitian ini diharapkan diperoleh suatu model pelaksanaan kebijakan yang dapat dijadikan landasan dan rujukan konseptual bagi perluasan penerapan konsep manajemen berbasis sekolah. Secara khusus penelitian ini bertujuan untuk memperoleh informasi dan menganalisis :

a. Pengaruh kepemimpinan kepala sekolah ditinjau dari: (a) pendidikan; (b) masa kerja; (c) visi strategis kepemimpian; (d) gaya kepemimpian; (e) gaya dalam pengambilan keputusan; (f) perilaku manajerial; (g) perilaku sosial; (h) perilaku kompetisi; dan (i) sikap menanggung resiko; dan faktor moderator nilai-nilai kebijakan terhadap efektivitas sekolah.
b. Pengaruh komitmen masyarakat sekolah (guru, staf TU, siswa, orang tua, tokoh masyarakat dan pejabat lokal) ditinjau dari: (a) tanggung jawab terhadap tugas dan fungsi sesuai peranannya; (b) menanggung

resiko sesuai tugas, fungsi dan peranannya; dan faktor moderator nilai-nilai kebijakan terhadap efektivitas sekolah.

c. Pengaruh partisipasi masyarakat ditinjau dari: (a) perumusan; (b) pelaksanaan; (c) evaluasi program sekolah; dan faktor moderator nilai-nilai kebijakan terhadap efektivitas sekolah.

d. Pengaruh kemampuan sekolah dalam penguasaan informasi ditinjau dari (a) menerima informasi; (b) mengolah informasi; (c) memanfaatkan informasi; dan faktor moderator nilai-nilai kebijakan terhadap efektivitas sekolah.

e. Pengaruh profesionalisme personil sekolah ditinjau dari upaya peningkatan pengetahuan dan keterampilan personil, dan faktor moderator nilai-nilai kebijakan terhadap efektivitas sekolah.

f. Pengaruh pemberian penghargaan kepada personil sekolah ditinjau dari: (a) bentuk; (b) waktu; (c) keterlibatan masyarakat dalam pemberian penghargaan; dan faktor moderator nilai-nilai kebijakan terhadap efektivitas sekolah.

g. Pengaruh pengendalian administrasi sekolah ditinjau dari: (a) sasaran tertib administrasi sekolah; (b) pelaksanaan pengawasan; dan (c) keterlibatan masyarakat; dan faktor moderator nilai-nilai kebijakan terhadap efektivitas sekolah.

DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA PERPUSTAKAAN

h. Pengaruh akuntabilitas profesional ditinjau dari hasil pelaksanaan supervisi pendidikan (supervisi klinis/kelas) oleh pihak pengawas, dan faktor moderator nilai-nilai kebijakan terhadap efektivitas sekolah.

i. Pengaruh penentuan keberhasilan sekolah ditinjau dari: (a) jenis dan target program unggulan; serta (b) ketercapaian keunggulan; dan faktor moderator nilai-nilai kebijakan terhadap efektivitas sekolah.

2. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dipandang dari dua aspek, teoritis dan praktis.

a. **Secara teoretis,** penelitian ini diharapkan bermanfaat dalam:

1) mengembangkan bidang ilmu administrasi pendidikan, khususnya kajian kebijakan pendidikan;
2) menyusun informasi awal bagi perbaikan pelaksanaan kebijakan manajemen berbasis sekolah;
3) mengidentifikasi kekuatan, kelemahan, peluang dan tantangan bagi pelaksanaan MBS di Jawa Barat;
4) mengidentifikasi dukungan birokrasi dalam pelaksanaan kebijakan MBS di Jawa Barat pada tiap tingkatan pemerintahan.
5) merumuskan konsep (model intervensi) implementasi MBS yang sesuai dengan karakteristik daerah, sosial ekonomi, budaya dan politik masyarakat di Jawa Barat.

6) melakukan penelitian lanjut berkenaan dengan kebijakan atau inovasi dalam pendidikan khususnya implementasi konsep MBS pada tingkat SD dan SLTP di Jawa Barat.

b. **Secara praktis,** penelitian ini diharapkan bermanfaat sebagai:

1) umpan balik dan sekaligus sebagai bahan evaluasi atas efektivitas kebijakan implementasi konsep MBS bagi Dinas Pendidikan Propinsi, Kota dan Kabupaten di Propinsi Jawa Barat.

2) bahan perbandingan atas adanya perubahan-perubahan ke arah yang lebih efektif, hal itu dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam mengimplementasikan MBS khususnya di SD dan SLTP Negeri dan Swasta.

3) bahan pertimbangan pengambil keputusan dalam upaya perbaikan pendidikan melalui inovasi manajemen mutu pada tingkat kabupaten, kota dan sekolah pada jenjang SD dan SLTP.

E. Asumsi-asumsi Penelitian

1. Efektivitas Sekolah

Efektivitas pendidikan dasar dan menengah merupakan prioritas dalam pembangunan pendidikan saat ini. Visi, misi dan strategi pendidikan pada tingkat sekolah melalui kemandirian manajemen sekolah dengan mempertimbangkan kebijakan pemerintah pusat dan daerah, partisipasi masyarakat, serta profesionalisme pelayanan pembelajaran akan

mempercepat peningkatan mutu, produktivitas dan kemandirian pribadi lulusan, serta memberi peluang yang lebih besar bagi mereka untuk meraih pendidikan yang lebih tinggi, atau memasuki dunia kerja, dan terciptanya masyarakat bermartabat serta kelayakan taraf hidup pada tataran lokal, nasional dan global.

Sekolah dapat menunjukkan kemampuan dalam menjalankan fungsinya secara maksimal, baik berupa fungsi ekonomis, sosial, budaya dan fungsi pendidikan. Efektivitas sekolah ditinjau dari faktor dominan meliputi masukan (siswa, guru, sekolah, kebutuhan PBM dan fasilitas); sedangkan prosesnya mencakup pola organisasi pembelajaran, pilihan teknologi, waktu yang digunakan guru dan siswa (Douglas M.Windham, 1988:25). Efekivitas sekolah menggambarkan derajat fungsi semua sumber daya sekolah, baik sumber daya manusia maupun bukan manusia.

Efektivitas sekolah pada hakikatnya adalah sejauhmana sekolah bermakna sebagai tempat pelayanan belajar bagi peserta didik di kelas. Hal itu sejalan dengan rekomendasi (UNESCO, 1996) berkenaan dengan empat pilar pendidikan, yanki *learning to know ,learning to do, learning to live together and learning to be.*

a. *Learning to know, by combining a sufficiently broad general knowledge with the opporunity to work in depth on a small number of subjects. This also means learning to learn, so as to benefit from the opportunities education provides throughout life.*

b. *Learning to do, in order to acquire not only an occupational skill but also, more broadly, the competence to deal with many situations and*

work in teams. It also means learning to do in the contexs of young peoples' various social and work experiences which may be informal, as a result of the local or national contexs, or formal, involving courses, alternating study and work.

c. *Learning to live together, by developing an understanding of other people and an appreciation of interdependence - carrying out joint projects and learning to manage conflicts – in is a spirit of respect for values of pluralism, mutual understanding and peace.*

d. *Learning to be, so as better to develop one's personality and be able to act with ever greater autonomy, judgement and personal responsibility. In that connection, education must not disregard any aspect of a person's potential; memory, reasoning, aesthetic sense, physical capacities and communication skills.*

Rekomendasi tersebut mempunyai implikasi terhadap penataan penyelenggaraan pendidikan pada semua jenjang dan jalur persekolahan dan pendidikan luar sekolah, melalui pertanggungjawaban bersama antara pihak orang tua, masyarakat dan pemerintah. Peningkatan efektivitas sekolah memerlukan dukungan pemenuhan sumberdaya yang memadai, seperti (a) pembiayaan pendidikan yang memadai sesuai dengan kebutuhan pelayanan pembelajaran; (b) profesionalisme tenaga kependidikan; dan (c) manajemen sekolah. Akan tetapi, belum semua kebutuhan sekolah dapat terpenuhi mengingat masih terbatasnya sumberdaya yang ada.

2. Kebijakan Manajemen Berbasis Sekolah

Manajemen Berbasis Sekolah merupakan salah satu bentuk inovasi pendidikan di Indonesia. Inovasi tersebut dilatarbelakangi oleh tuntutan yang mendesak sebagai salah satu dampak dari pergeseran sistem

penyelenggaraan pemerintah secara sentralistik ke arah desentralistik. Hal tersebut berdampak kepada penyelenggaraan sistem pendidikan, khususnya persekolahan yang mengarah kepada efektivitas penyelenggaraan, efektivitas pelayanan, dan efektivitas hasil.

Manajemen berbasis sekolah ditinjau dari sudut konsep nilai-nilai kebijakan sekolah mengandung empat komponen utama, yaitu :

> .... *(a) Information that enables the individual to participate and influence decision with understanding of the organization's environment, strategy, work systems, performance requirements, and level of performance; (b) Knowledge and skills required for effective job performance and for effective contribution to the success of the organization; (c) Power to influence decisions about work processes, organizational practices, policies, and strategy; and (d) Rewards that align the self-interest of employees with the success of the organization because they are based on performance and linked to contribution to organizational success (Susan Albers Mohrman, 1994; 34).*

Melaksanakan MBS mulai dari itikad dan kesadaran akan pelayanan pendidikan, transparansi dalam pertanggngjawaban kepada publik, sikap demokrasi pada tatanan pengambilan keputusan, profesionalisme dalam menetapkan otonomi sekolah serta partisipasi masyarakat sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku sampai dengan kajian keuntungan, efektivitas dan efisiensi pelayanan pendidikan.

Perencanaan pelaksanaan MBS dilakukan secara sistematis, komprehensif dan berkesinambungan, melalui tahapan sosialisasi, percontohan dan diseminasi yang dievaluasi secara tepat. Tolok ukur keberhasilan

pelaksanaan MBS didasarkan kepada parameter standar pelayanan manajemen sekolah, kepemimpinan sekolah, partisipasi masyarakat, iklim sekolah, kepercayaan masyarakat dan keseluruhannya bermuara kepada peningkatan kualitas pembelajaran baik yang bersifat kurikuler maupun non kurikuler.

3. Kondisi-Kondisi Eksternal dan Internal Sekolah

Lingkungan persekolahan merupakan bagian dari sistem sosial yang lebih luas dan satu sama lain saling ketergantungan. Lingkungan eksternal merupakan bagian yang memberikan masukan dan menerima keluaran, sehingga persekolahan dapat digambarkan sebagai siklus dalam sistem. Oleh sebab itu sekolah tidak terlepas dari suasana, dukungan, hambatan yang ditimbulkan oleh kondisi sosial ekonomi masyarakat, geografis, demografis, sosial budaya, keagamaan dan kebijakan pemerintah (Hoy and Miskel, 1991:29).

Kondisi lingkungan internal terdapat berbagai komponen yang saling terkait, dan perlu dikelola secara sistematis sesuai dengan peran dan fungsi tiap komponen. Keterkaitan tersebut, harus berjalan secara benar sehingga tujuan organisasi khususnya pencapaian pendidikan dapat diraih. Ketercapaian tujuan pendidikan, tidak hanya ditentukan oleh seorang akan tetapi seluruh komponen terkait, seperti kepala sekolah, guru, pegawai tata usaha, siswa dan masyarakat (orang tua dan partisipan pendidikan lainnya).

Tiga faktor utama yang memegang peranan strategis dalam lingkungan internal organisasi, untuk mencapai sasaran sistem penilaian yaitu, (a) pimpinan puncak yang mampu menciptakan berjalannya penilaian yang berkesinambungan dan objek sesuai dengan kriteria yang ditetapkan; (b) strategi organisasi dalam merancang sistem penilaian, baik yang bersifat jangka pendek maupun jangka panjang (Hoy and Miskel, 1991:29).

Kualitas proses pelayanan pendidikan diperlukan suatu kerangka perencanaan perubahan budaya dan proses kebutuhan penyelenggaraan pendidikan. Kerangka dukungan yang terpenting pada sektor pendidikan, yaitu metode dan transformasi manajemen sekolah secara sistematis, berkesinambungan dan diselaraskan serta difokuskan pada kebutuhan eksternal atau dalam hal ini konsumen (siswa, masyarakat, politikus dan pemerintah), sedangkan di sekolah perlu didukung oleh guru, manajer dan komitmen (Stanley J.Spanbauer; 1992:52).

Inovasi manajemen pendidikan diawali dengan kepemimpinan sekolah, karena inovasi pada hakikatnya merupakan landasan penciptaan kualitas dan produktivitas sekolah. Kepemimpinan yang mempunyai komitmen terhadap kualitas sekolah mampu memberdayakan berbagai sumber daya yang ada. Secara spesifik kepemimpinan kepala sekolah harus mempunyai; (1) visi strategis; (2) kemampuan merefleksikan visi; (3) kemampuan mengartikulasikan visi ; (4) kemampuan merencanakan

strategi pengembangan, dan (5) kemampuan memobilisasi masyarakat dalam pencapaian visi sekolah (Spansbauer; 1992:7).

Efektivitas sekolah sesungguhnya sangat tergantung kepada komitmen personil sekolah, masyarakat, orang tua siswa dan pemerintah, secara bersama-sama melakukan upaya perbaikan secara terus menerus, bertahap berkesinambungan dengan prinsip membangun kualitas kebijakan sekolah. Berdasarkan ketiga rasionalisasi di atas, maka efektivitas pendidikan dasar dan menengah harus dilakukan melalui upaya yang sistematis dan berkesinambungan, berkolaborasi dan diduga pendekatan yang memadai adalah pendekatan manajemen berbasis sekolah. Bertolak dari uraian tersebut, perlu kiranya melakukan analisis yang komprehensif berkenaan dengan; (a) rencana implementasi manajemen berbasis sekolah, sumberdaya, analisis SWOT, strategi jangka pendek dan jangka panjang; (b) pelaksanaan MBS (tahap sosialisasi, tahap piloting dan tahap diseminasi); (c) evaluasi MBS (monitoring, penilaian dan evaluasi; dan (d) hasil yang diperoleh setelah penerapan MBS.

Selanjutnya dapat dikemukakan bahwa, suatu kebijakan pendidikan perlu ada daya dukung melalui suatu mekanisme yang terencana seperti proses monitoring, penilaian dan evaluasi berkenaan derajat keberhasilannya. Daya dukung birokrasi pendidikan sangat diperlukan, pada tingkat kabupaten dan kota sampai dengan kecamatan, agar pelaksanaan kebijakan dapat terkendali dan tidak terjadi penyimpangan.

F. Hipotesis Penelitian

Studi kebijakan implementasi MBS di Jawa Barat berupaya menemukan karaktersitik strategi pengembangan mutu sekolah, ditinjau dari hubungan kondisi sekolah dan kekuatan kepemimpinan kepala sekolah, manajemen sekolah melalui pengaruh nilai-nilai dari kebijakan MBS terhadap efektivitas sekolah. Berdasarkan pada rumusan masalah dan asumsi penelitian maka dirumuskan hipotesis yang merupakan dugaan sementara terhadap masalah dan selanjutnya dibuktikan berdasarkan hasil pengolahan data.

Rumusan hipotesis secara umum yaitu: *efektivitas sekolah (ES) dipengaruhi secara positif oleh keadaan sekolah secara utuh (KSU), jika kebijakan berkenaan dengan asas kebersamaan pengambilan keputusan sekolah (AKPKS), asas keadilan dalam penetapan budget (AKPBS), asas pemanfaatan sarana dan prasarana belajar (APSBS), asas terciptanya peluang pembelajaran (ATPB) dapat terselenggara secara konsisten.*

Bertolak dari hipotesis umum tersebut, dapat dirinci hipotesis khusus untuk setiap tipe kelompok Sekolah Dasar dan SLTP Negeri sebagai berikut:

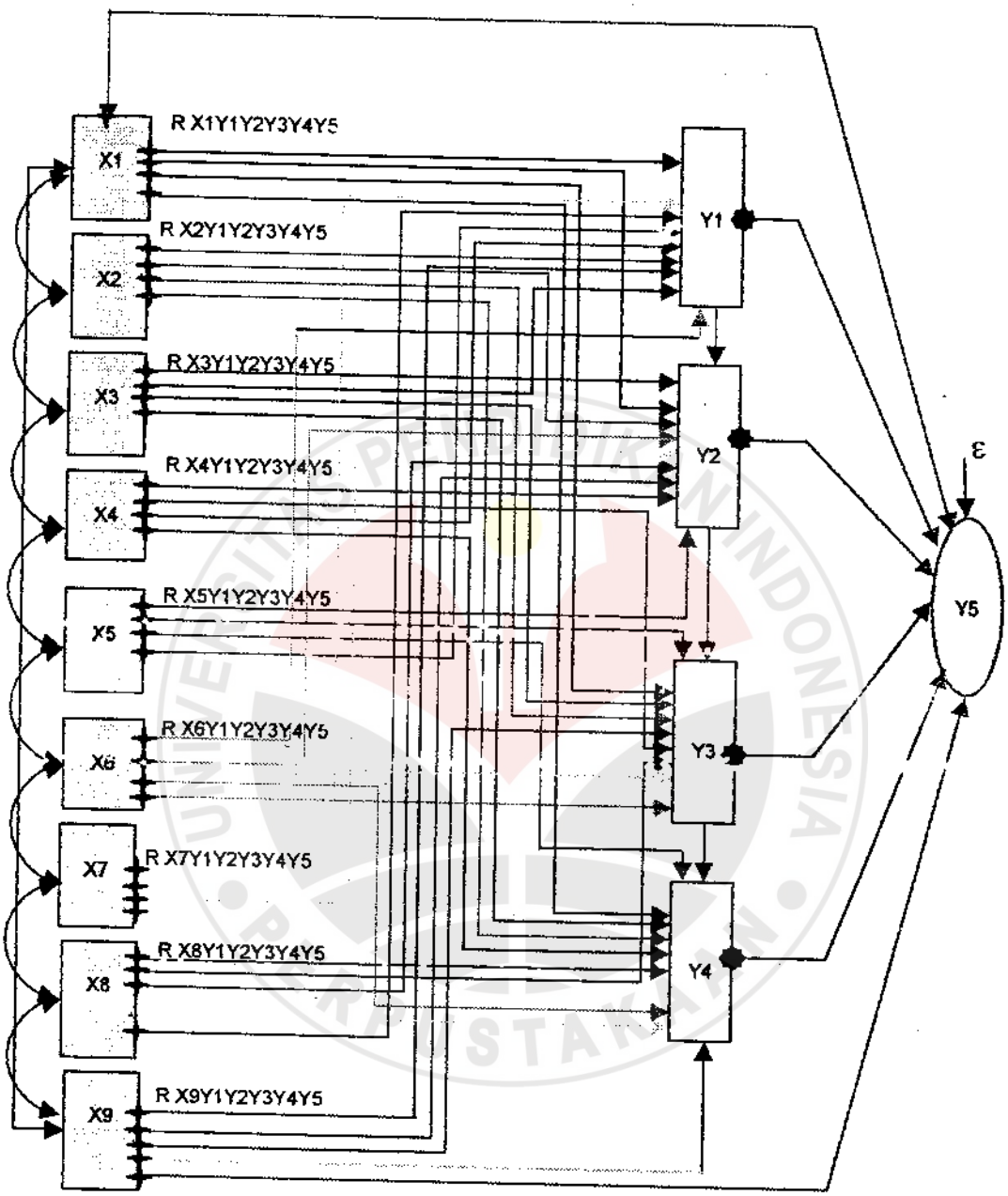
1. Kepemimpinan kepala sekolah ditinjau dari: (a) pendidikan; (b) masa kerja; (c) visi strategis kepemimpian; (d) gaya kepemimpian; (e) gaya dalam pengambilan keputusan; (f) perilaku manajerial; (g) perilaku sosial; (h) perilaku kompetisi; dan (i) sikap menanggung resiko; dan

faktor moderator nilai-nilai kebijakan berpengaruh terhadap efektivitas sekolah.

2. Komitmen masyarakat sekolah (guru, staf TU, siswa, orang tua, tokoh masyarakat dan pejabat lokal) ditinjau dari: (a) tanggung jawab terhadap tugas dan fungsi sesuai peranannya; (b) menanggung resiko sesuai tugas, fungsi dan peranannya; dan faktor moderator nilai-nilai kebijakan berpengaruh terhadap efektivitas sekolah.
3. Partisipasi masyarakat ditinjau dari: (a) perumusan; (b) pelaksanaan; (c) evaluasi program sekolah; dan faktor moderator nilai-nilai kebijakan berpengaruh terhadap efektivitas sekolah.
4. Kemampuan sekolah dalam penguasaan informasi ditinjau dari (a) menerima informasi; (b) mengolah informasi; (c) memanfaatkan informasi; dan faktor moderator nilai-nilai kebijakan berpengaruh terhadap efektivitas sekolah.
5. Profesionalisme personil sekolah ditinjau dari upaya peningkatan pengetahuan dan keterampilan personil dan faktor moderator nilai-nilai kebijakan berpengaruh terhadap efektivitas sekolah.
6. Pemberian penghargaan kepada personil sekolah ditinjau dari: (a) bentuk; (b) waktu; (c) keterlibatan masyarakat dalam pemberian penghargaan; dan faktor moderator nilai-nilai kebijakan berpengaruh terhadap efektivitas sekolah.

7. Pengendalian administrasi sekolah ditinjau dari: (a) sasaran tertib administrasi sekolah; (b) pelaksanaan pengawasan; dan (c) keterlibatan masyarakat; dan faktor moderator nilai-nilai kebijakan berpengaruh terhadap efektivitas sekolah.
8. Akuntabilitas profesional tenaga kependidikan ditinjau dari hasil pelaksanaan supervisi pendidikan (supervisi klinis/kelas) oleh pihak pengawas, dan faktor moderator nilai-nilai kebijakan berpengaruh terhadap efektivitas sekolah.
9. Penentuan keberhasilan sekolah ditinjau dari: (a) jenis dan target program unggulan; serta (b) ketercapaian keunggulan; dan faktor moderator nilai-nilai kebijakan berpengaruh terhadap efektivitas sekolah.

Berdasarkan hipotesis tersebut dapat diidentifikasi beberapa variabel yang saling berpengaruh antara satu dengan yang lainnya. Sebagai gambaran visual tentang pengaruh antar variabel penelitian yang telah dikemukakan di atas dapat ditunjukkan dengan gambar 1.2 berikut ini.



Gambar 1.2 Pengaruh Kebijakan Implementasi MBS Terhadap Efektivitas Sekolah

Sebagai bahan kajian lebih lanjut tentang variabel-variabel yang diperhitungkan disederhanakan dengan menggunakan lambang-lambang sebagai berkut:

VARIABEL INDEPENDEN (X) KONDISI SEKOLAH SEUTUHNYA :

X_1 = Kepemimpinan kepala sekolah;

X_2 =Komitmen masyarakat sekolah berkenaan dengan upaya perbaikan mutu;

X_3 = Partisipasi masyarakat;

X_4 = Penguasaan informasi;

X_5 = Profesionaiisasi personil sekolah;

X_6 = Pemberian penghargaan kepada personil sekolah;

X_7 = Pengendalian administrasi sekolah;

X_8 = Akuntabilitas profesional tenaga kependidikan;

X_9 = Penentuan keberhasilan sekolah.

VARIABEL MODERATOR (Y_{1-4}) NILAI-NILAI KEBIJAKAN :

Y_1 = Asas kebersamaan dalam penetapan keputusan sekolah;

Y_2 = Asas keadilan dalam penentuan budjet untuk pembiayaan pendidikan;

Y_3 = Asas keadilan pemanfaatan sarana prasarana sekolah;

Y_4 = Asas peluang pembelajaran bagi semua peserta didik dan staf sekolah.

VARIABEL DEPENDEN (Y5) EFEKTIVITAS SEKOLAH :

Y_5 = Efektivitas sekolah (pembelajaran, manajemen dan iklim sekolah, bimbingan minat dan bakat siswa, serta akuntabilitas sekolah).