

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pendidikan merupakan salah satu solusi strategis yang dapat ditawarkan dalam memecahkan persoalan bangsa, baik langsung maupun secara tidak langsung, termasuk pendidikan dasar. Solusi strategis tersebut terwujud apabila didukung oleh pelaksanaan manajemen profesional yang memungkinkan terjadinya demokratisasi dan desentralisasi. Dalam Proenas (2000-2004 : 167) dijelaskan bahwa.

"... sasaran yang dicapai dalam program pembinaan pendidikan dasar: (1) meningkatnya angka partisipasi kasar (APK) SD-MI, dan SLTP-MTs, (2) terwujudnya organisasi sekolah di setiap kabupaten, kota yang lebih demokratis, transparan, efisien, akuntabel, serta mendorong partisipasi masyarakat, (3) terwujudnya manajemen pendidikan yang berbasis sekolah/masyarakat".

Mencermati program pendidikan dasar di atas, maka aspek utama yang mendapat perhatian dalam mencapai sasaran tersebut adalah manajemen. Sudah saatnya carut marut manajemen pendidikan perlu diperbaharui atau dimantapkan sehingga pencapaian sasaran pembangunan tetap, "eksis" dalam kerangka sistem pendidikan nasional. Pendidikan harus dikelola secara profesional karena berkaitan dengan keberhasilan mencerdaskan kehidupan bangsa berbagai dampak dari aktivitas yang dilaksanakan di setiap lembaga pendidikan.

Betapa pentingnya pengelolaan pendidikan profesional, Pemerintah Indonesia diakui telah mencoba dan menerapkan berbagai inovasi sampai

pada aplikasi manajemen berbasis sekolah yang dilaksanakan dalam format baru kewenangan Pemerintah Daerah berdasarkan UU. No. 22 Tahun 1999. Format ini disusun secara makro yang dituangkan dalam konsep otonomi daerah dengan memberikan kepada daerah untuk merealisasikan program pembangunan sesuai dengan kebutuhan daerah masing-masing.

Menarik untuk diketahui adalah mengapa sebagian daerah tetap merealisasikan pembangunan dalam paradigma lama, padahal jauh sebelumnya Abin Syamsuddin Makmun (2001 : 3) menegaskan bahwa otonomi daerah memberikan peluang yang besar bagi kepala sekolah untuk mengelola sekolah secara otonom berdasarkan kebutuhan sendiri, tentunya sangat bergantung tingkat kemampuan profesional yang dimiliki.

Ironis memang, tatkala dalam praktek manajemen pendidikan ternyata telah menunjukkan perubahan berarti pada level menengah (provinsi dan kabupaten/kota), dimana secara struktur, manajemen pendidikan yang diterapkan sekarang telah menunjukkan indikasi efisiensi. Persoalan sekarang adalah mengapa strukturisasi tersebut hanya terjadi pada instansi kependidikan atau pada level penyelenggara (lembaga yang memberikan pelayanan teknis), sementara pada tingkat sekolah, perubahan manajemen belum menunjukkan arti yang "menggigit" seperti yang didambakan setiap pelaku pendidikan di sana tetap saja menerapkan pola lama atau disebabkan ketidakpahaman untuk menerapkan pola baru manajemen berbasis kebutuhan sekolah tersebut. Perubahan yang terjadi pada tataran persekolahan hanya sebatas slogan.

Memang menarik untuk disingkap, manakala manajemen sekolah yang selama bertahun-tahun belum pernah diaudit, terutama manajemen sekolah dasar, dimana kepala sekolah sebagai manajer di lembaga tersebut melaksanakan tugas manajemen seperti merencanakan, melaksanakan dan mengawasi/membina tanpa menggunakan uang dan fasilitas negara tentunya harus mempertanggungjawabkan (*akuntabilitas*) kepada pihak-pihak berkepentingan.

Menarik dikupas pada kesempatan ini, di mana setiap kepala sekolah (di dalamnya termasuk kepala sekolah dasar) diakui telah memberikan akuntabilitas secara berkala. Akuntabilitas dalam bentuk laporan tersebut memiliki substansi yang sama sehingga terjadi penyeragaman di setiap sekolah, karena apa yang diperbuat oleh kepala sekolah adalah mengerjakan apa yang diperintahkan. Alhasil, model seperti ini memberikan peluang bagi kepala sekolah untuk melaporkan kinerja manajemen sekolah sesuai dengan harapan namun bukan berdasarkan fakta. Di samping itu, akuntabilitas manajemen sekolah hanya disampaikan kepada pemerintah, sementara bila diperhatikan secara seksama tentang tanggungjawab, termasuk bantuan yang diberikan ke sekolah, ternyata bukan hanya dari pemerintah saja melainkan juga dari masyarakat.

Suatu ilustrasi, sekolah dasar yang berlokasi di lingkungan Perusahaan PT Caltex Pasifik Indonesia, RAPP serta perusahaan raksasa lainnya, dimana telah turut berpartisipasi aktif dengan upaya memberikan bantuan material dan finansial sebagai bentuk kepedulian terhadap pendidikan, tentunya komitmen bantuan pendidikan ini bukan semata-mata

hanya dari pemerintah, tetapi juga dari perusahaan tersebut, maka akuntabilitasnya tentu berbeda dari sekolah yang hanya mendapat bantuan dari pemerintah semata, baik ditinjau dari alur dan sasaran maupun volume akuntabilitas tersebut. Demikian juga bantuan atau sumbangan yang diberikan oleh masyarakat, orang tua atau wali murid maupun pihak lain secara individu dan organisasi.

Kita tidak sependapat ada upaya yang mengekang kebebasan sekolah, akan tetapi segala kegiatan yang dilakukan sekolah semestinya harus dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Selama dekade terakhir akuntabilitas itu hanya dilakukan sekolah kepada atasan, sesuai dengan alur birokrasi yang berlaku dimana substansi laporan berkaitan dengan keunggulan-keunggulan sekolah. Mengapa sistem akuntabilitas belum merupakan hal yang sangat prinsip dalam mewujudkan pendidikan yang bermutu? Sekolah sebagai lembaga yang berhubungan erat dengan kepentingan masyarakat, dimana lulusan akan dipakai oleh masyarakat, maka tujuan akuntabilitas itu sangat tepat juga diberikan kepada masyarakat, apakah itu orang tua, atau pengguna jasa pendidikan lainnya, tentunya dalam format yang mengacu kepada konsep baru yang ideal.

Salah satu aspek yang sangat "urgen" untuk ditengarai dalam akuntabilitas manajemen sekolah adalah efisiensi manajemen itu sendiri. Sesungguhnya efisiensi berkaitan dengan pencapaian target, waktu, penggunaan fasilitas dan sumber daya manusia. Manajemen yang efisien sangat dibutuhkan di lembaga pendidikan, apalagi di sekolah dasar sebagai lembaga yang memberikan kepastian kepada peserta didik dalam memiliki

tiga kemampuan dasar yakni membaca, menulis dan berhitung. Realita yang terjadi ternyata tidak semua anak usia sekolah yang bersekolah di sekolah dasar dapat dikategorikan beruntung dalam menguasai tiga keterampilan tersebut, banyak di antara mereka harus mengurungkan niatnya oleh karena manajemen penyelenggaraan pendidikan yang belum efisien, khususnya manajemen pembelajaran.

Manajemen sekolah bergantung pada kualitas kinerja kepala sekolah, baik bersumber dari kemampuan manajerial maupun kemampuan operasional yang dikemas dalam kepemimpinan sekolah. Demikian penting manajemen yang efisien dalam rangka merealisasikan seluruh program pendidikan di sekolah, sangat beralasan bahwa akuntabilitas diberikan sebagai informasi tentang jaminan mutu yang dilaksanakan oleh pihak sekolah.

Tatkala manajemen pendidikan di sekolah dihadapkan pada tantangan baru, dimana angin otonomi daerah berhembus untuk memberikan kepada daerah agar segala kebutuhan masyarakat tentang pendidikan dapat diwujudkan pada perinsipnya dijabarkan melalui program pembangunan pendidikan, terutama untuk merealisasikan pendidikan bermutu. Dalam UU.25 Tahun 1999 ditegaskan adanya pembagian dan perimbangan keuangan sesuai dengan potensi daerah. Satu hal lagi, perubahan dalam sistem perencanaan pembangunan dari apa yang disebut "*top down*" menjadi "*bottom up*" telah menggeser kepentingan pemerataan berdasarkan jumlah penduduk untuk mewujudkan efektivitas dan relevansi kebutuhan masyarakat.

1. Potret Sekolah Dasar Kabupaten Bengkalis

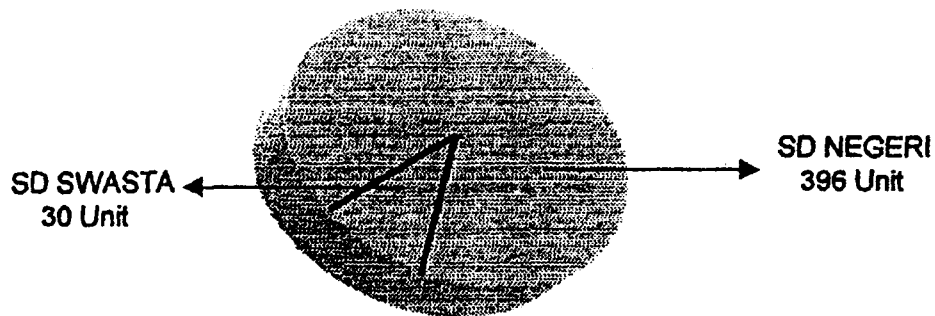
Seperti sekolah lainnya di Indonesia, sekolah dasar di Kabupaten Bengkalis Propinsi Riau melaksanakan berbagai aktivitas dalam rangka menyelenggarakan pendidikan, khususnya dalam upaya meningkatkan kualitas. Peningkatan mutu merupakan tugas bersama antara pihak sekoah, pemerintah melalui jajarannya, seperti Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota dan Kecamatan, termasuk masyarakat pemerhati pendidikan dengan memberikan berbagai pendekatan atau bahkan bantuan fasilitas dan finansial yang bertujuan agar pihak sekolah meningkatkan kualitas kinerjanya untuk merealisasikan program kerja secara bersama antar warga sekolah serta lingkungan sekitar.

Bila dilirik ke substansi teknis, sedikitnya kita menemukan adanya kesenjangan sekolah dasar baik ditinjau minimnya tenaga pengajar, belum lagi tingkat profesionalisasi, maupun kelayakan bangunan, fisik mobiler serta buku pelajaran, terutama di sekolah dasar terpencil dan sulit ataupun kondisi pada sekolah-sekolah yang berada di pinggiran pantai dan daerah pedalaman.

Jumlah sekolah dasar di Kabupaten Bengkalis seperti dipaparkan pada diagram 1, adalah 426 unit terdiri dari sekolah negeri dan swasta. Sekolah yang melaksanakan proses pendidikan dan pengajaran pagi dan siang hari ternyata memiliki 3.759 guru yang bertugas di sekolah negeri sebanyak 3.525 orang dan di sekolah swasta sebanyak 335 orang. Sementara kualifikasi pendidikan cukup bervariasi mulai dari SPG/sederajat

hingga sarjana (S1) dan di tangan mereka terletak keberhasilan sejumlah 86.388 murid dalam menyelesaikan pendidikan pada jenjang sekolah dasar.

Diagram 1
Sekolah Dasar Kabupaten Bengkalis
Menurut Status

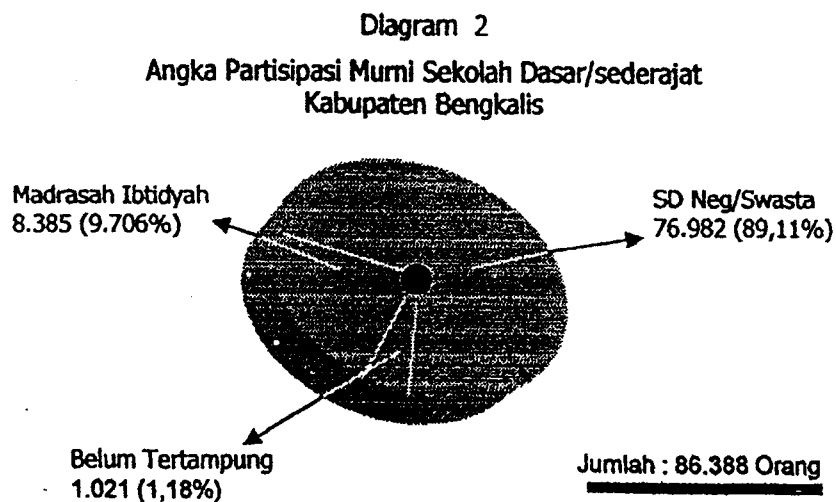


Sumber : Dinas Pendidikan Kabupaten Bengkalis
Tahun 2002.

Sekolah dasar di Kabupaten Bengkalis menempati sejumlah daerah perkotaan sampai ke daerah terpencil/sulit. Sebagai kabupaten yang beralokasi di daerah pantai atau sebagian di daerahnya adalah kepulauan, sangat banyak sekolah dasar berada di daerah yang sulit dijangkau. Sampai tahun pelajaran 2001/2002, kualitas pendidikan yang diukur dari hasil belajar akhir sekolah (UAS) belum sebanding dengan besar anggaran yang telah dialokasikan. Tentunya kondisi ini masih menjadi persoalan yang sangat krusial untuk ditemukan solusi alternatif yang tepat.



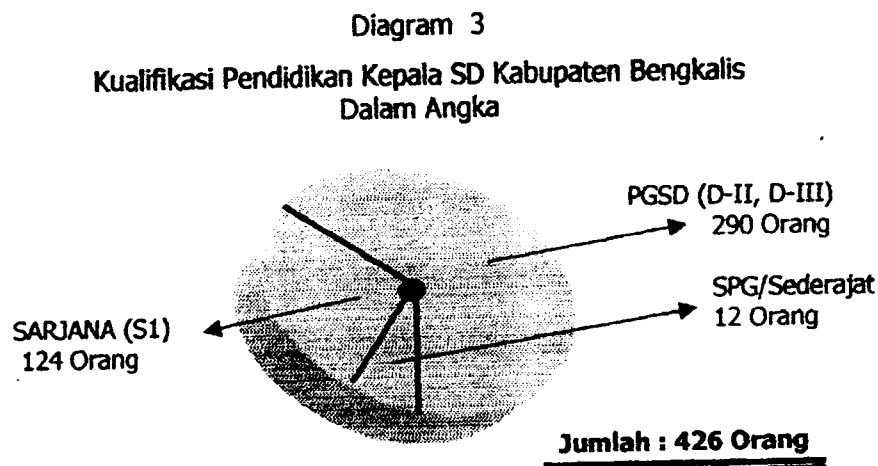
Di sisi lain angka partisipasi murni (APM) sekolah dasar Kabupaten Bengkulu dapat diperhatikan diagram berikut:



*Sumber : Dinas Pendidikan Kabupaten Bengkulu
Tahun 2002.*

Bila diperhatikan usia sekolah 7 - 12 tahun pada sekolah dasar negeri ataupun swasta sebanyak 86.388 murid, ternyata masih banyak yang belum tertampung. Apalagi anak usia 5 tahun yang dipaksakan oleh sejumlah orang tua agar bersekolah dengan alasan "orang tua sibuk" dalam karir dan pekerjaan tertentu. Kendati sekolah sebagai lembaga titipan, yang paling penting adalah bagaimana mengemas berbagai kepentingan hidup masyarakat dengan melakukan berbagai agenda strategis oleh pihak sekolah dan pihak terkait lainnya dalam suatu system manajemen pendidikan profesional.

Berkaitan dengan kewenangan dan tanggung jawab kegiatan manajerial, kepala sekolah di sana telah dibekali berbagai kompetensi sebagai konsekuensi dari kualifikasi pendidikan. Berikut ini dikemukakan jumlah kepala sekolah dasar di Kabupaten Bengkalis dan kualifikasi pendidikannya.



*Sumber : Dinas Pendidikan Kabupaten Bengkalis
Tahun 2002.*

2. Fenomena Akuntabilitas Kepemimpinan Manajerial Kepala Sekolah Dasar Kabupaten Bengkalis

Seperti diketahui sebelumnya bahwa akuntabilitas manajemen sekolah pada umumnya telah dilaksanakan oleh semua sekolah melalui laporan bulanan atau laporan per caturwulan, semester dan tahunan. Berdasarkan hasil pengamatan selama ini, dan peneliti sendiri sebagai bagian dan tugas berat akuntabilitas tersebut, terlihat ada sejumlah masalah



dibalik pelaksanaan manajemen di sekolah dasar, akan tetapi dalam laporan pertanggungjawaban secara berkala itu, masalah itu terbungkus rapi, sehingga substansi laporan hanya melaporkan yang unggul-unggul saja, karena mengharapkan "pujian" tertentu. Kendati telah direalisasikan perubahan sistem pemerintahan menjadi desentralisasi yang membawa dampak terhadap perubahan sistem manajemen pendidikan pada era otonomi daerah.

Fenomena yang dapat disingkap sehubungan dengan upaya membongkar masalah yang tersembunyi itu antara lain:

1. Laporan sekolah dibuat kepala sekolah secara periodik berdasarkan format yang telah disiapkan dengan substansi pilihan (opsi), membuka peluang bagi sekolah untuk mengisi "*yang baik-baik dan benar-benar saja*", sehingga kelemahan secara faktual tidak dapat dideteksi secara jelas;
2. Laporan manajemen kepala sekolah terwujud dalam bentuk seragam yang membuktikan ada kesan instruktif yang sangat besar, sehingga kebebasan inovasi bagi sekolah menjadi hal yang tabu;
3. Manajemen kepala sekolah yang direalisasikan dalam fungsi manajerial seperti perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan/ pembinaan, pada dasarnya masih menerapkan pola-pola lama, sehingga pihak sekolah (kepala sekolah) masih menggantungkan nasib manajerialnya pada "juklak dan juknis"; Juklak dan Juknis ini dirasakan sejak lama sebagai buku suci.

4. Ditinjau dari efisiensi manajemen yang dilaksanakan selama ini, tidak semua sekolah membuat rencana dengan baik. Lebih dari 50% sekolah tidak menggunakan fasilitas belajar secara baik sesuai dengan materi pelajaran di sekolah. Pencapaian daya serap sekolah rata-rata 80-90%, artinya masih banyak materi pelajaran yang tidak dapat dikuasai peserta didik, sebagai dampak mated tidak disajikan, sementara waktu tersedia telah habis.
5. Di samping fenomena-fenomena di atas, menarik diungkapkan sebagai fenomena yang paling "*urgent*" adalah proses dan mekanisme akuntabilitas manajemen sekolah. Akuntabilitas manajemen sekolah hanya kepada Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten, dan khusus pada bulan April dan Oktober disampaikan kepada Dinas Pendidikan Provinsi. Mengapa tidak kepada pihak-pihak yang turut andil membantu sekolah atau kepada pengguna jasa pendidikan, karena sesungguhnya mereka yang akan memakainya.

Fenomena-fenomena di atas merupakan kondisi krusial yang membutuhkan perhatian serius dari berbagai pihak. Apabila dibiarkan berlarut, maka diyakini akan memunculkan permasalahan baru, sementara masalah kepercayaan masyarakat terhadap kinerja pemerintah tetap saja rendah. Oleh karena itu, melalui penelitian ini akan diungkapkan, dianalisis dan diberikan rekomendasi bukan hanya tentang apa yang sesungguhnya menjadi materi laporan manajerial sekolah dan bagaimana model laporan yang menggambarkan efisiensi manajemen sekolah, melainkan kinerja manajerial Kepala Sekolah setempat secara komprehensif

B. Fokus Penelitian

Berbicara mengenai akuntabilitas kepemimpinan manajerial amatlah luas dan kompleks, karena menyangkut hal-hal yang berkaitan dengan tugas sebagai manajer di suatu lembaga (organisasi). Untuk menghindari cakupan yang luas tersebut, maka dipandang perlu membatasi pada aspek-aspek tertentu seperti dirumuskan dalam masalah berikut :

“Apakah akuntabilitas (pertanggungjawaban) kepemimpinan manajerial Kepala Sekolah dapat dikategorikan Efektif dan Efisien, sebagaimana dilaksanakan pada era Otonomi Daerah di Sekolah Dasar Kabupaten Bengkalis?”

C. Pertanyaan Penelitian

Mengingat luasnya masalah yang dibentangkan di atas, maka penelitian ini difokuskan pada aspek akuntabilitas manajerial dengan sasaran utama adalah kepemimpinan kepala sekolah dasar yang dijabarkan dalam pertanyaan berikut:

- 1) Apakah kepemimpinan manajerial kepala sekolah dasar di Kabupaten Bengkalis pada era otonomi daerah telah dilaksanakan secara efektif dalam upaya peningkatan mutu pendidikan?
 - (1) Bagaimana rencana kegiatan sekolah yang disusun ditinjau dari kebutuhan pendidikan dan pembelajaran, khususnya dalam memberdayakan personil, penggunaan dana serta penggunaan fasilitas secara efektif ?

- (2) Bagaimana pelaksanaan kegiatan sekolah ditinjau dari kesesuaian proses, materi pengarahannya dan pembinaan secara berkesinambungan dengan program kerja?
 - (3) Bagaimana aplikasi pengawasan kepala sekolah dalam kaitannya dengan perwujudan kegiatan pembelajaran, pemberdayaan personil, penggunaan dana dan fasilitas dilaksanakan secara efektif dalam rangka meningkatkan mutu pendidikan di sekolah sesuai dengan rencana yang telah disusun sebelumnya ?
- 2) Apakah akuntabilitas kepemimpinan manajerial kepala sekolah dasar di Kabupaten Bengkalis pada era otonomi daerah telah dilaksanakan secara efisien?
- (1) Bagaimana akuntabilitas kepemimpinan manajerial kepala sekolah dasar selama ini, terutama sistem penyampaiannya kepada pihak-pihak terkait (pihak yang berhubungan secara langsung dengan pendidikan), atau hanya kepada pemerintah saja (Dinas Pendidikan Kabupaten atau Provinsi)?
 - (2) Bagaimana proses penyampaian akuntabilitas kinerja kepemimpinan manajerial kepala sekolah (LPJ Sekolah) dilihat dari kesesuaian dengan waktu yang telah ditetapkan?
 - (3) Bagaimana keunggulan dan kelemahan dari sistem akuntabilitas kepemimpinan manajerial kepala sekolah dasar di Kabupaten Bengkalis dengan menerapkan pola laporan pertanggung-jawaban pada pihak atasan sebelum kebijakan otonomi daerah direalisasikan?

D. Tujuan Penelitian

Secara umum penelitian ini bertujuan mengungkapkan Akuntabilitas Kepemimpinan Manajerial Kepala Sekolah Dasar pada Era Otonomi Daerah di Kabupaten Bengkalis Provinsi Riau. Sedangkan tujuan khusus penelitian ini merupakan jawaban terhadap pertanyaan penelitian di atas seperti dipaparkan berikut

- 1) Mendeskripsikan dan mengevaluasi tentang keefektifan akuntabilitas kepemimpinan manajerial yang dilaksanakan selama ini oleh kepala sekolah dasar di Kabupaten Bengkalis Provinsi Riau pada era otonomi daerah.
 - (1) Menganalisis tentang keefektifan rencana kegiatan sekolah yang telah disusun berdasarkan kebutuhan pendidikan dan pembelajaran dengan memberdayakan personil, penggunaan dana serta penggunaan fasilitas.
 - (2) Menganalisis tentang keefektifan seluruh rangkaian kegiatan sekolah yang dilaksanakan sesuai dengan program sekolah terutama peranan pemimpin dalam memberikan pengarahan, motivasi dan pembinaan secara berkesinambungan.
 - (3) Menganalisis tentang keefektifan kegiatan pengawasan yang dilakukan kepala sekolah dalam mewujudkan kegiatan pembelajaran, pemberdayaan personil, penggunaan dana dan fasilitas berdasarkan rencana yang telah disusun sebelumnya.

2) Mendeskripsikan dan mengevaluasi efesiensi akuntabilitas kepemimpinan manajerial kepala sekolah dasar di Kabupaten Bengkalis pada era otonomi daerah.

(1) Menganalisis akuntabilitas kepemimpinan manajerial kepala sekolah dasar sebagaimana dilaksanakan selama ini, terutama arus akuntabilitas yang disampaikan kepada pihak – pihak terkait (pihak yang berhubungan secara langsung dengan pendidikan), atau hanya kepada pemerintah saja (Dinas Pendidikan Kabupaten atau Propinsi).

(2) Menganalisis proses penyampaian akuntabilitas kinerja kepemimpinan manajerial kepala sekolah (LPJ Sekolah) berdasarkan waktu yang telah ditetapkan sesuai rencana.

(3) Menganalisis keunggulan dan kelemahan sistem akuntabilitas kepemimpinan manajerial kepala sekolah dasar di Kabupaten Bengkalis dengan menerapkan pola laporan pertanggung jawaban pada atasan sebelum kebijakan otonomi daerah direalisasikan.

E. Manfaat Penelitian

Secara teoritis diharapkan penelitian ini dapat memperkaya khazanah ilmu administrasi dan manajemen pendidikan, khususnya dalam menerapkan konsep dan teori akuntabilitas kepemimpinan manajerial kepala sekolah dasar. Selanjutnya secara praktis hasil penelitian ini sebagai bahan masukan bagi para pembuat dan pengambil keputusan di Dinas Pendidikan Kabupaten Bengkalis Propinsi Riau.

F. Kerangka Penelitian

Persoalan akuntabilitas kepemimpinan manajerial kepala sekolah dasar yang ideal dalam manajemen sekolah memang masih mencari format, terakhir diletakkan dalam satu paket dengan pengawasan yang dilakukan dengan masyarakat. Untuk mengungkapkan gambaran umum problematik akuntabilitas kepemimpinan manajerial kepala sekolah dasar dalam mewujudkan efektivitas dan efisiensi, maka disusun suatu kerangka penelitian sebagai berikut :

Pertama, dalam kerangka penyelenggaraan pendidikan di sekolah dasar terdapat sejumlah aturan sebagai landasan legitimasi, antara lain UU. No. 20 Tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional, serta peraturan pemerintah, keputusan presiden dan peraturan daerah lainnya. Aturan ini memuat secara rinci bagaimana penyelenggaraan yang legitimed sehingga menjadi suatu kesatuan dengan penyelenggaraan pendidikan pada jenjang selanjutnya.

Kemudian, dalam upaya mewujudkan penyelenggaraan pendidikan sekolah dasar yang sesuai dengan kebutuhan daerah dan secara paralel berbanding imbang dengan tuntutan globalisasi, maka pemerintah menetapkan sistem penyelenggaraan pendidikan tersebut berbasis kedaerahan yang disebut otonomi daerah. Dalam konteks tersebut, penyelenggaraan pendidikan berkembang menuju profesionalisme yang menekankan pentingnya tenaga kependidikan yang berkualitas.

Kedua, Sekolah Dasar sebagai institusi pendidikan memiliki kategorisasi tertentu baik ditinjau dari status negeri swasta, maupun lokasi yang berada di daerah perkotaan serta pedesaan merupakan satu lingkungan internal . Kendati terdapat perbedaan tersebut, yang paling penting di sini adalah kepala sekolah harus mampu mengelola sekolah masing-masing melalui aktivitas manajerial yang efektif dan efisien. Secara teoretis aspek ini ditandai dengan perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan yang efektif serta penggunaan waktu, tenaga dan keuangan yang efisien. Kemudian memiliki kemampuan dalam mengaktualisasikan keunggulan dan menepis berbagai kelemahan sebagai informasi untuk perbaikan kinerja tenaga kependidikan setempat.

Ketiga, berkaitan dengan kondisi tersebut, penelitian ini mencoba untuk mengungkapkan sejauh mana tanggungjawab (akuntabilitas) kepala sekolah dalam kegiatan manajerial di sekolah masing-masing, terutama kepada pemerintah maupun kepada stakeholders. Artinya suatu proses pertanggungjawaban dilihat dari :

Sistemik; yaitu pihak sekolah menyampaikan laporan pelaksanaan manajemennya sesuai menurut sistem yang ada, disamping ke pihak pemerintah juga kepada pihak-pihak yang berkepentingan, seperti orang tua / masyarakat melalui komite sekolah dan perusahaan-perusahaan yang juga turut memberikan bantuan baik berupa dana ataupun fasilitas lainnya.

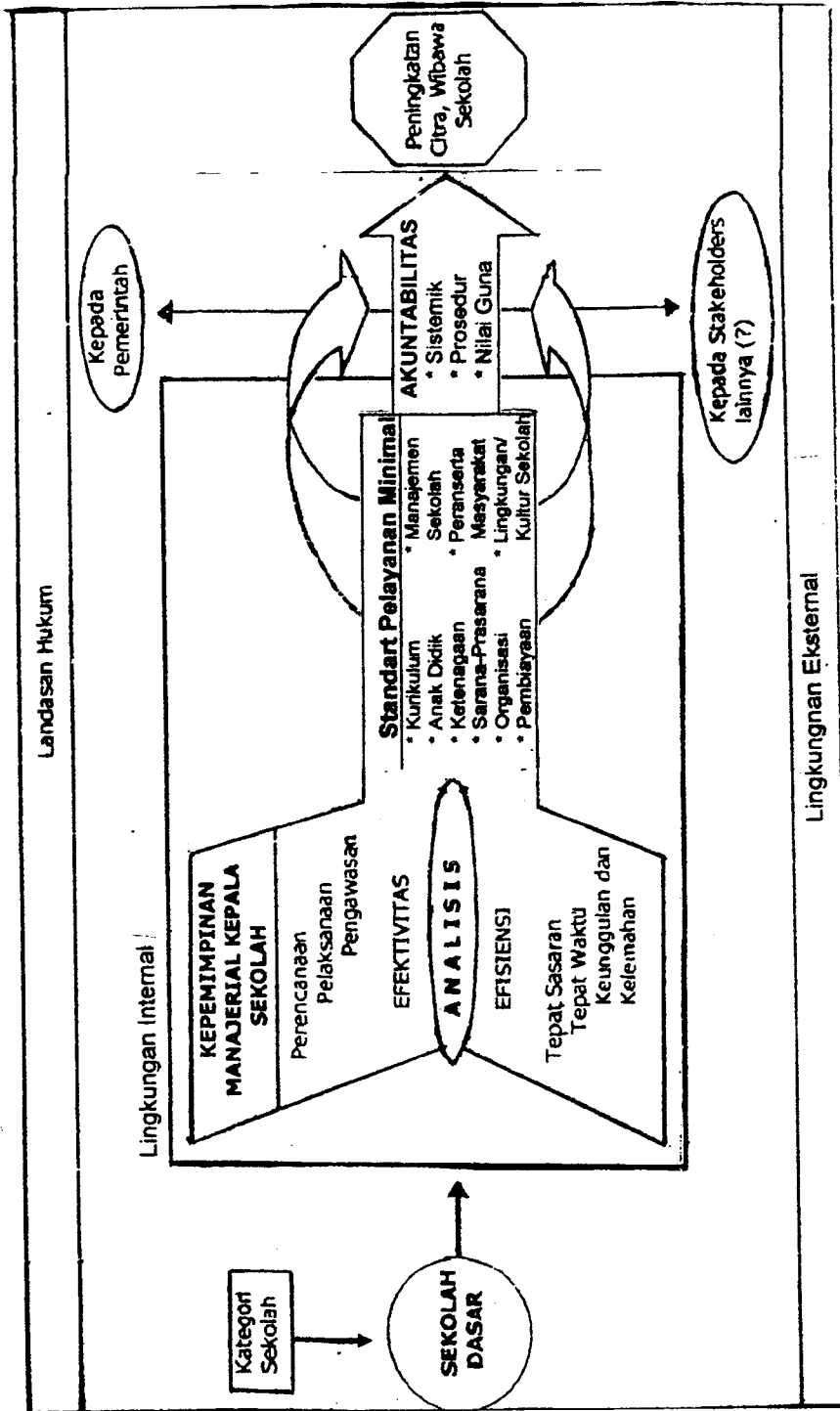
Prosedur; yaitu laporan pelaksanaan manajemen oleh seorang kepala sekolah disampaikan secara berturut-turut kepada pihak pemerintah

mulai dari Kepala Cabang Dinas Pendidikan di Kecamatan, ke Kepala Dinas Pendidikan di Kabupaten / Kota, dan ke Bupati / Wali Kota, dan kepada pihak-pihak yang berkepentingan.

Nilai guna; pihak sekolah diwajibkan menyampaikan laporan pelaksanaan manajemennya secara berkala; bulanan, triwulan, semester, dan tahunan kepada pihak pemerintah juga pihak yang berkepentingan. Hal tersebut sangat penting sekali guna mewujudkan penyelenggaraan pendidikan di sekolah dasar yang professional menuju pendidikan yang bermutu.

Keempat, melalui hasil yang ditampilkan dalam perbaikan kinerja akuntabilitas manajerial kepala sekolah ini, tentunya bukan hanya mewujudkan penyelenggaraan yang bermutu, siswa yang bermutu melainkan secara langsung dapat memperbaiki citra dan wibawa sekolah sebagai institusi pengembang sumber daya manusia menuju manusia cerdas untuk mampu melanjutkan pendidikan pada jenjang selanjutnya.

Gambar 4
Kerangka Penelitian



Indikator dari pelaksanaan akuntabilitas yang efektif dan efisien sebagaimana dimaksudkan di atas merujuk pada ketentuan Standar Pelayanan Minimal (SPM). Dalam hal ini dikemukakan dalam Keputusan Menteri Pendidikan Nasional (2001:25) sebagai berikut: (1) kurikulum, (2) peserta didik, (3) ketenagaan, (4) sarana prasarana, (5) organisasi (6) pembiayaan, (7) manajemen sekolah, (8) peranserta masyarakat.

1. Kurikulum

Dalam indikator kurikulum, ditegaskan bahwa SPM yang dijadikan rujukan adalah aplikasi standard baku dari Departemen Pendidikan Nasional baik persentase kurikulum nasional dan muatan lokal.

a. Susunan Program Pengajaran

Isi dari kurikulum sekolah dasar memuat bahan kajian dan mata pelajaran : a) Pendidikan Agama; b) Pendidikan Pancasila dan Kewarga negaraan; c) Bahasa Indonesia; d) Matematika; e) Ilmu Pengetahuan Alam; f) Ilmu Pengetahuan Sosial; g) Kerajinan Tangan dan Kesenian; h) Pendidikan Jasmani; i) Muatan Lokal.

b. Strategi Belajar-Mengajar

Strategi di dalam kegiatan belajar – mengajar yang digunakan adalah sebagai berikut : a) Lama Pendidikan untuk sekolah dasar selama 6 tahun dibagi dalam sistem kelas yakni kelas 1 sampai dengan kelas 6.

b) Pengalokasian waktu dalam penyelenggaraan pendidikan digunakan system semester, sehingga dalam satu tahun menjadi dua semester.

Jumlah han belajar setiap tahun ajaran sekurang - kurangnya 240 hari



belajar efektif termasuk di dalamnya waktu bagi penyelenggara penilaian kemajuan dan hasil belajar siswa. Alokasi waktu setiap jam pelajaran untuk kelas I dan II lamanya 30 menit, dengan jam pelajaran tatap muka 30 jam perminggu. Alokasi waktu setiap jam pelajaran untuk kelas III dan IV lamanya 40 menit, dengan jumlah jam pelajaran masing-masing 38 jam pelajaran per minggu. Selanjutnya untuk kelas V dan VI lamanya 40 menit, dengan jumlah jam pelajaran masing-masing 42 jam pelajaran per minggu. c) Sistem Pengajaran, dalam rangka mempersiapkan siswa untuk melanjutkan pendidikan ke SLTP perlu disesuaikan pengembangan sikap bertanggungjawab, berani berpendapat, dan kemandirian dalam mengambil keputusan. Memanfaatkan berbagai sarana-prasarana sebagai penunjang, memberikan pembelajaran tambahan, dan menggunakan sistem guru kelas dan untuk mata pelajaran tertentu menggunakan sistem guru mata pelajaran.

c. Bahasa Pengantar

Bahasa yang digunakan, menggunakan bahasa Indonesia dan bahasa daerah untuk muatan local. Bahasa Inggris dapat digunakan sebagai muatan lokal dan media komunikasi di sekolah/daerah yang mampu dan memerlukan.

d. Penilaian

Untuk mengetahui tingkat kemajuan dan keberhasilan belajar siswa dilakukan penilaian hasil belajar secara berkelanjutan melalui ulangan

harian dan tugas-tugas mingguan, bulanan, maupun penilaian akhir tahun pelajaran serta penilaian akhir satuan pendidikan.

e. **Bimbingan belajar**

Dilaksanakan guna mencapai kemampuan dan standart minimal yang ditetapkan sesuai kurikulum yang berlaku serta membantu mengatasi kesulitan belajar melalui program perbaikan oleh para guru.

2. Peserta Didik

Sehubungan dengan peserta didik, ditetapkan beberapa hal yang harus diikuti oleh satu sekolah demi kelancaran dan kesuksesan kegiatan belajar mengajar nantinya, yakni :

- a. Daya tanjung siswa, jumlah siswa dalam satu kelas/rombongan belajar maksimal 40 siswa.
- b. Persyaratan sebagai siswa, seorang calon siswa harus berusia kurangnya 6 tahun, tanpa membedakan agama, suku, status sosial
- c. Pakaian siswa, secara nasional merah - putih, sekolah dapat juga menetapkan pakaian seragam lainnya sesuai dengan norma agama, budaya, dan aspirasi sekolah masing - masing melalui musyawarah Badan Peranserta Masyarakat/Komite Sekolah.
- d. Unit Kegiatan Siswa, pada prinsipnya sekolah dapat mendorong dan menyediakan unit kegiatan siswa dalam rangka menumbuhkan bakat minat, dan kemampuan berdemokrasi serta latihan kepemimpinan.

3. Ketenagaan

a. Jenis Tenaga

1. Satu orang Kepala Sekolah;
2. Satu orang guru untuk setiap kelas/rombongan belajar;
3. Satu orang guru agama sesuai dengan agama yang dianut siswa;
4. Satu orang guru pendidikan jasmani dan kesehatan;
5. Satu orang tenaga administrasi (TU);
6. Guru muatan lokal sesuai dengan kebutuhan dan kondisi sekolah;
7. Satu orang tenaga penjaga/kebersihan sekolah;
8. Tenaga fungsional lain seperti guru bimbingan dan penyuluhan, pustakawan, laboran, teknisi sumber belajar

b. Persyaratan

1. Persyaratan Kepala Sekolah

- 1) berpendidikan sekurang-kurangnya D II Kependidikan;
- 2) berpengalaman sekurang-kurangnya 8 tahun sebagai guru;
- 3) sehat jasmani dan rohani;
- 4) beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- 5) memiliki sikap dan kemampuan dasar profesional dan manajerial:
 - (a) memiliki visi dan misi kependidikan yang jelas dan terarah;
 - (b) memiliki kepemimpinan yang kuat;
 - (c) menguasai manajemen sekolah;
 - (d) rasa memiliki terhadap sekolah yang dipimpinnya;
 - (e) memiliki komitmen terhadap tugasnya;

- (f) memiliki rasa tanggungjawab yang besar;
- (g) berdisiplin dalam pengertian yang luas;
- (h) mampu berkomunikasi dan bekerjasama dengan pembina pendidikan, Badan Peranserta Masyarakat / Komite Sekolah dan pihak-pihak yang berkepentingan (stakeholders).

2. Persyaratan Guru

- 1) berpendidikan sekurang-kurangnya SGA/SPG/KPG/SGO/PGA;
- 2) sehat jasmani dan rohani;
- 3) beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- 4) berbudi pekerti luhur;
- 5) memiliki kemampuan dasar dan sikap antara lain:
 - (a) menguasai kurikulum yang berlaku;
 - (b) menguasai materi pelajaran;
 - (c) menguasai metode;
 - (d) menguasai teknik evaluasi;
 - (e) memiliki komitmen terhadap tugas;
 - (f) disiplin dalam pengertian yang luas.

3. Persyaratan Tenaga Tata Usaha dan Penjaga Sekolah

- 1) Tenaga Tata Usaha
 - (a) berpendidikan sekurang-kurangnya lulusan SMK bidang Administrasi Perkantoran
 - (b) sehat jasmani dan rohani;
 - (c) beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
 - (d) berbudi pekerti luhur

(e) memiliki sikap dan kemampuan dasar

- (1) menguasai bidang administrasi perkantoran khusus ketatausahaan sekolah;
- (2) memiliki komitmen terhadap tugasnya;
- (3) disiplin dalam pengertian yang luas.

3) Penjaga Sekolah

- (a) berpendidikan sekurangnya lulusan SLTP atau yang sederajat;
- (b) sehat jasmani dan rohani;
- (c) beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- (d) berbudi pekerti luhur;
- (e) mmiliki sikap dan kemampuan dasar:

c. Jam Wajib Mengajar

Setiap tenaga guru memiliki jam wajib mengajar perminggu minimal 24 jam pelajaran termasuk untuk persiapan dan analisis hasil belajar

d. Perhitungan Kebutuhan Guru/Tenaga Kependidikan

Perhitungan kebutuhan guru SD didasarkan pada jumlah kelas / rombongan belajar dengan rumus :

Jumlah guru sekolah dasar = jumlah rombongan belajar + 1 kepala sekolah + 1 guru penjaskes + 1 guru agama.

Jumlah tenaga lainnya = satu orang tenaga tata usaha + satu orang penjaga sekolah.

4. Sarana dan Prasarana

a. Lahan, luas lahan harus memenuhi kebutuhan antara lain :

1. ruang pendidikan meliputi :

- a) ruang belajar / kelas;
- b) ruang perpustakaan;
- c) tempat bermain/fasilitas olah raga;
- d) tempat upacara.

2. ruang administrator, meliputi :

- a) ruang kepala sekolah;
- b) ruang guru;
- c) ruang tata usaha.

3. ruang penunjang, meliputi :

- a) ruang UKS;
- b) ruang ibadah;
- c) ruang koperasi sekolah/kantin/warung sekolah;
- d) kebun sekolah/halaman sekolah.

b. Bangunan/Ruang

Sekursangnya SD memiliki 6 ruang belajar, satu ruang kepala sekolah, satu ruang guru, kamar mandi / WC untuk siswa dan guru, ruang perpustakaan, UKS dan ruang ibadah.

c. Perabot

Perabot sekolah terdiri atas perabot ruang belajar, ruang kantor, dan perabot ruang penunjang. Pada setiap ruangan harus ada :
a) meja dan kursi; b) papan tulis; c) daftar inventaris ruangan, termasuk papan absen siswa/guru dan lemari buku.

d. Alat peraga/media pembelajaran

Setiap mata pelajaran sekurangnya memiliki satu jenis alat peraga Praktek yang sesuai dengan keperluan pendidikan dan pembelajaran

e. Buku

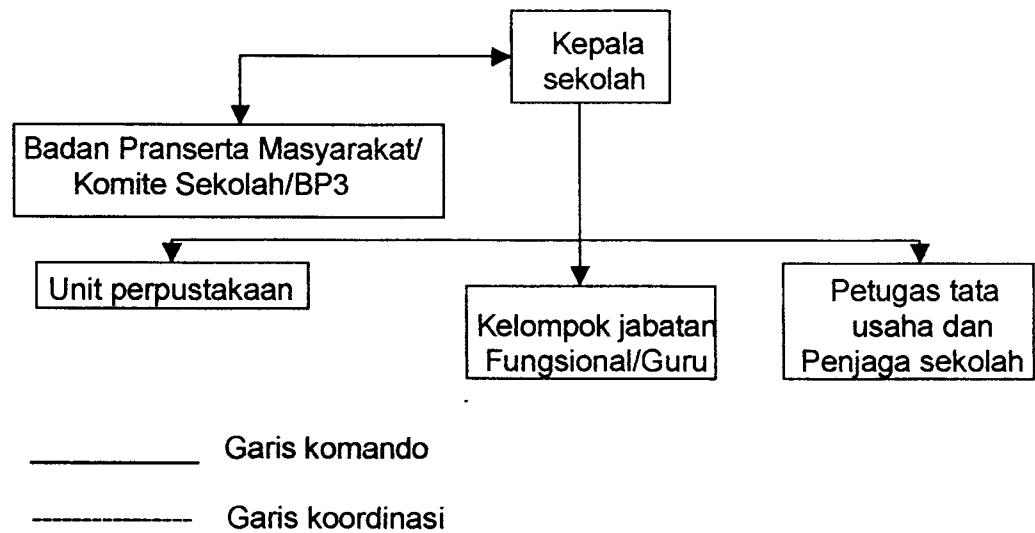
Sekolah wajib memiliki sekurangnya satu buku pelajaran pokok untuk setiap siswa sesuai kurikulum yang berlaku.

5. Organisasi

a. Susunan organisasi SD terdiri atas :

1. Kepala sekolah;
2. Pegawai/petugas tata usaha dan penjaga sekolah;
3. Kelompok jabatan fungsional/guru;
4. Unit perpustakaan;
5. Badan Peranserta Masyarakat/Komite Sekolah/BP3.

b. Bagan organisasi



6. Pembiayaan

a. Sumber pembiayaan

1. Pemerintah daerah wajib menyediakan dana pendidikan bagi SD negeri dan memebrikan subsidi kepada SD swasta;
2. Dana masyarakat/orang tua siswa;
3. Sumber lainnya seperti hibah/sumbangan lain-lain;
4. Yayasan / penyelenggara SD swasta menyediakan anggaran rutin operasional SD swasta.

b. Komponen yang perlu dibiayai antara lain :

1. Gaji dan kesejahteraan guru dan pegawai sekolah;
2. Kegiatan teknis edukatif untuk proses belajar mengajar (kurikuler dan kegiatan evaluasi belajar);
3. Kegiatan penunjang untuk operasionalisasi KBM dan kegiatan ekstra kurikuler;



4. Perawatan peralatan teknis edukatif (alat peraga serta lain-lain);
5. Perawatan penunjang (gedung, perabot, lingkungan sekolah);
6. Perjalanan (kepala sekolah dan guru);
7. Kegiatan kemasyarakatan;
8. Konsumtif (barang habis pakai);
9. Langganan daya dan jasa; misalnya listrik, telepon, dan PDAM;
10. Porseni dan kegiatan lomba;
11. Program khusus kegiatan peningkatan mutu sekolah.

c. Satuan biaya

Dihitung berdasarkan biaya satuan per siswa per tahun atau biaya biaya satuan per sekolah per tahun sesuai dengan kebutuhan KBM disekolah tersebut. Satuan biaya ditentukan dengan menentukan standart biaya tetap (fixed cost) yang sama untuk semua sekolah dan biaya tambahan (variable cost) sehingga setiap sekolah dapat memberikan layanan pendidikan pada semua siswa.

d. Penentuan biaya

Biaya yang dibebankan kepada orang tua / masyarakat didasarkan pada prinsip keadilan, transparansi sesuai dengan kemampuan dari orang tua melalui musyawarah dan mufakat bersama antara orang tua, Badan Peranserta Masyarakat / Komite Sekolah / BP3.

e. Pengelolaan dana

Dilaksanakan secara transparan dan dapat dipertanggungjawabkan (accountable)

f. Rencana Anggaran Penerimaan dan Belanja Sekolah (RAPBS)

Setiap satuan pendidikan wajib menyusun RAPBS, dalam penyusunan melibatkan stakeholders (Badan Peranserta Masyarakat / Komite Sekolah / BP3, tokoh masyarakat, dan semua pihak yang berkepentingan berkepentingan terhadap sekolah), sumber - sumber pembiayaan dicatat secara transparan dan akuntabilitas.

g. Auditing

Setiap pemasukan dan pengeluaran agar dilakukan pemeriksaan dan pengawasan (diaudit) secara tertib dan teratur.

h. Pelaporan

Setiap pelaporan dilaksanakan secara teratur dan tertib.

7. Peranserta Masyarakat

Peranserta masyarakat diperlukan dalam rangka peningkatan mutu pelayanan pendidikan agar kondisi sekolah dapat memenuhi standart minimal dan peningkatan mutu pendidikan dapat dicapai.

Di setiap SD dapat dibentuk organisasi seperti Badan Peranserta Masyarakat / Komite Sekolah / BP3 atau organisasi lain yang bertujuan :

1. Membantu kelancaran penyelenggaraan pendidikan di sekolah;
2. Memelihara, meningkatkan, dan mengembangkan sekolah;
3. Memantau, mengawasi, dan mengevaluasi penyelenggaraan pendidikan di sekolah

8. Manajemen Sekolah

1. Setiap SD menerapkan manajemen peningkatan mutu berbasis sekolah. Dalam sistem ini kepala sekolah bersama dewan guru dan warga belajar lainnya secara mandiri, transparan, dan bertanggung jawab melaksanakan program sekolah untuk mencapai visi, misi, dan target mutu yang diamanatkan oleh masyarakat dan semua pihak
2. Dalam hubungan dengan manajemen sekolah, setiap SD :
 - a. Merumuskan visi dan misi yang jelas serta terarah sesuai dengan dan misi serta standart mutu pendidikan nasional;
 - b. Merencanakan program sekolah;
 - c. Melaksanakan program yang telah ditetapkan;
 - d. Melaksanakan monitoring dan evaluasi pelaksanaan program;
 - e. Menyusun laporan dan mengevaluasi keberhasilan program;
 - f. Merumuskan program baru sebagai kelanjutan dari program yang telah dilaksanakan.
3. Pengawasan dan pengendalian mutu kegiatan sekolah secara internal/eksternal secara transparan dengan prinsip akuntabilitas publik.
4. Evaluasi pelaksanaan program sekolah, evaluasi dilaksanakan untuk mengetahui tingkat efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pendidikan, pelaksanaan kurikulum, dan penilaian kinerja sekolah sebagai satu kesatuan secara menyeluruh. Pada waktu tertentu dilakukan penilaian input, proses, output, dan outcome pendidikan serta manajemen sekolah sebagai bagian dari kegiatan akreditasi sekolah.

9. Lingkungan/Kultur Sekolah

a. Konteks Sekolah

Sekolah berada dalam lingkungan yang dinamis yang mempengaruhi penyelenggaraan sekolah. Sekolah menginternalisasikan lingkungan kedalam penyelenggaraan sekolah sebagai bagian dari lingkungan sekolah yang diinternalisasikan dalam penyelenggaraan sekolah dapat berupa : tuntutan pengembangan diri dan peluang masa depan tamatan, dukungan pemerintah dan masyarakat terhadap pendidikan, kebijakan pendidikan, landasan hukum, kemajuan ipteks, nilai dan harapan masyarakat terhadap pendidikan, tuntutan otonomi, dan tuntutan globalisasi.

b. Kultur Sekolah

Kultur atau budaya sekolah adalah karakter atau pandangan hidup sekolah yang merefleksikan keyakinan, nilai, norma, dan kebiasaan yang dibentuk dan disepakati bersama oleh warga sekolah. Budaya sekolah merupakan peleburan unsur akal, emosi, rasa, spirit yang kemudian diekspresikan dalam bentuk sikap dan perubahan.

H. INDIKATOR KEBERHASILAN

Untuk mengetahui apakah standar pelayanan minimal (SPM) tersebut telah diterapkan dengan baik dan benar, diperlukan suatu indikator keberhasilan. Dalam indikator keberhasilan ini tertuang berbagai indikator dan ukuran ketercapaian minimal sesuai komponen yang ada di dalam SPM Indikator keberhasilan tersebut dapat dilihat pada matrik berikut:

**MATRIK INDIKATOR KEBERHASILAN
STANDAR PELAYANAN MINIMAL (SPM)
PENYELENGGARAAN SEKOLAH DASAR**

No.	Komponen SPM	Indikator	Ketercapaian Minimal	Kewenangan			
				P	PR	K	S
1.	Kurikulum	1. Ketersediaan kurikulum nasional	Ada (set/SD)	V			
		2. Tersebarnya kurikulum lokal	Ada (set/SD)		V		
		3. Keterlaksanaan kurikulum nasional	90%				V
		4. Keterlaksanaan kurikulum lokal	75%				V
		5. Prosentase daya serap kurikulum lokal	78%				V
		6. Prosentase daya serap kurikulum lokal	75%				V
2.	Anak Didik	1. Angka Partisipasi Kasar (APK)	75%	V	V	V	
		2. Angka Partisipasi Murni (APM)	Meningkat	V	V	V	
		3. Angka Pendaftaran siswa	Meningkat			V	V
		4. Angka Putus Sekolah (APS)	Meningkat			V	V
		5. Angka Mengulang (AMK)	Menurun				V
		6. Survival Rate	Menurun			V	V
3.	Ketenagaan	1. Kinerja Kepala Sekolah	Ada				V
4.		2. Prosentase Guru Berkualifikasi	90%				V
		3. Prosentase Guru berkeahlian	50%				V
		4. Rasio Guru dengan siswa	1 : 40				V
		1. Lahan	Ada			V	V
		2. Bangunan	Ada			V	V
		3. Peralatan/lab	Ada			V	V
		4. Buku Teks : Siswa	Rasio 1 : 1			V	V
		5. Sarana Olahraga	Ada			V	V
		5.	Organisasi	1. Struktur	Ada		
2. Personalia	Ada					V	
3. Uraian Tugas	Ada						V
6.	Pembiayaan	1. Anggaran Pemerintah	Ada	V	V	V	
		2. Anggaran Swadaya	Ada				V
7.	Manajemen Sekolah	1. Tingkat Kehadiran guru	90%				V
		2. Tingkat kehadiran administrasi	90%				V
		3. Tingkat Kehadiran tenaga kependidikan lainnya	90%				V
		4. Tingkat kehadiran siswa	90%				V
		5. Tertib administrasi	90%				V
		6. Kinerja sekolah	90%				V
8.	Peranserta Masyarakat	1. Dukungan Badan Peranserta Masyarakat	Ada				V
		2. Perhatian Orangtua	Ada				V
		3. Peranserta Orangtua	Ada				V
		4. Peranserta tokoh masyarakat	Ada				V
		5. Peranserta Dunia Usaha	Ada				V
9	Lingkungan/ Kultur Sekolah	6. Konteks Sekolah	Ada				V
		7. Kultur Sekolah	Ada				V

Keterangan: P = Pemerintah Pusat; PR = Pemerintah Provinsi; K = Kab/Kota; S = Sekolah





