

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sejak bergulirnya reformasi pada pertengahan tahun 1998, telah terjadi gelombang perubahan dalam segala sendi kehidupan, baik kehidupan bermasyarakat, berbangsa maupun bernegara. Perubahan mendasar dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara saat ini merupakan pergeseran terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan, jika selama ini menggunakan paradigma sentralistik selanjutnya terjadi pergeseran orientasi Kecamatan Labuhan Deli paradigma desentralistik. Perubahan orientasi paradigma ini diberlakukan melalui penetapan perundang-undangan mengenai Pemerintah daerah, dan lebih sering kita dengar dengan terminologi “otonomi daerah”.

Perubahan orientasi paradigma tersebut telah melahirkan sistem penyelenggaraan pemerintahan yang lebih dinamis, sebab seluruh aktivitas yang dilakukan cenderung berdasarkan aspirasi setempat (kedisinian), sehingga sasaran lebih terjamin pencapaiannya. Dengan demikian prinsip efektivitas terhadap perencanaan nasional maupun daerah diharapkan terpenuhi secara maksimal dan optimal, hal ini dimungkinkan karena pemetaan permasalahan bersifat objektif dan aktual dan secara faktual masalah-masalah teridentifikasi dengan baik.

Salah satu implikasi dari penerapan paradigma desentralisasi tersebut adalah sektor pendidikan, yaitu suatu sektor yang selama ini terabaikan dan dianggap hanya sebagai bagian dari aktivitas ekonomi dan politik. Akibatnya sektor pendidikan dijadikan komoditas politik oleh pengambilan kebijakan, baik oleh eksekutif maupun

legislatif ketika mereka menganggap perlu mengangkat isu-isu kependidikan yang dapat meningkatkan perhatian publik terhadap mereka. Begitulah sektor pendidikan ditempatkan selama ini, ia tidak menjadi *leading sector* dalam perencanaan pembangunan mutu manusia secara nasional, padahal amanah terpenting dari kemerdekaan bangsa ini adalah mencerdaskan kehidupan bangsa. Seharusnya seluruh perencanaan dan aktivitas apa pun yang dilakukan oleh pemerintah adalah dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa.

Pendidikan merupakan salah satu bidang yang didesentralisasikan yang berkaitan erat dengan filosofi otonomi daerah. Secara esensial landasan filosofis otonomi daerah adalah pemberdayaan dan kemandirian daerah menuju kematangan dan kualitas masyarakat yang dicita-citakan (Gaffar, 2000). Pendidikan merupakan salah satu instrumen paling penting dalam kehidupan manusia. Ia merupakan bentuk strategi budaya tertua bagi manusia untuk mempertahankan keberlangsungan eksistensi mereka (Fakih dalam Wahono, 2001: iii). Oleh karenanya, upaya untuk memperbaiki dan meningkatkan kualitasnya harus dilakukan secara terus menerus. Melalui pendidikan diharapkan pemberdayaan, kematangan, dan kemandirian serta mutu bangsa secara menyeluruh dapat terwujud, karena pendidikan merupakan salah satu aspek kehidupan yang amat strategis untuk mencerdaskan kehidupan bangsa.

Tantangan lainnya yang mempengaruhi pendidikan adalah perubahan yang terjadi akibat dari semakin mengglobalnya tatanan pergaulan kehidupan dunia saat ini. Di era globalisasi kebutuhan terhadap sumber daya manusia yang berkualitas tidak bisa ditawar lagi dengan adanya tantangan yang dihadapi yakni persaingan dengan negara lainnya, khususnya negara tetangga di kawasan ASEAN. Padahal, saat ini kualitas

sumber daya manusia negara kita berdasarkan parameter yang ditetapkan oleh UNDP pada tahun 2000 berada pada peringkat ke 109. dalam upaya meningkatkan kualitas sumber daya manusia, kita semua sepakat bahwa pendidikan memegang peran yang sangat penting. Peningkatan kualitas pendidikan merupakan suatu proses yang terintegrasi dengan proses peningkatan kualitas sumber daya manusia itu sendiri (Suryadi, 1999). Oleh karena itu, upaya tersebut harus dilakukan secara terencana, terarah, intensif, efektif dan efisien.

Terminologi pendidikan memiliki ruang lingkup yang luas, meliputi pendidikan persekolahan dan pendidikan luar sekolah. Namun demikian, kenyataan menunjukkan bahwa tumpun utama dalam pengembangan sumber daya manusia melalui pendidikan berada pada pendidikan persekolahan. Karena itu, upaya reformasi pendidikan ditujukan untuk memperbaiki sistem pendidikan persekolahan agar dapat menjawab tantangan nasional, regional, dan global yang berada di hadapan kita semua.

Salah satu pendekatan yang dipilih di era desentralisasi saat ini sebagai alternatif peningkatan kualitas pendidikan persekolahan adalah pemberian otonomi yang luas di tingkat sekolah serta partisipasi masyarakat yang tinggi dalam kerangka kebijakan pendidikan nasional. Pendekatan tersebut dikenal dengan model Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) atau "*School-Based Management*".

MBS menjadi bagian dari kegiatan pembaharuan dalam bidang pendidikan persekolahan di era otonomi daerah. Pemahaman terhadap konsep dan strategi implementasinya, terutama di kalangan pengelola pendidikan akan sangat menentukan karena menjadi kunci keberhasilan program pembaharuan tersebut. Disadari bahwa implemetasi kebijakan tersebut memunculkan pengaruh dalam proses

pendidikan di sekolah, meliputi fungsi-fungsi administratif kepala sekolah, manajemen kurikulum, dan interaksi warga sekolah, baik interaksi antara sekolah dan masyarakat maupun interaksi dalam sekolah dan kelas itu sendiri.

Implementasi manajemen berbasis sekolah sampai saat ini masih mengalami kendala yang berarti, hal ini terjadi disebabkan karena belum familiarnya konsep-konsep manajemen berbasis sekolah di jajaran persekolahan. Memang tidaklah mudah menerapkan inovasi manajemen dalam waktu yang singkat, namun fenomena yang terlihat menunjukkan bahwa keinginan untuk melakukan perubahan di sektor manajemen persekolahan telah mempengaruhi sistem penyelenggaraan persekolahan.

Tujuan utama MBS adalah meningkatkan efisiensi, mutu, dan pemerataan pendidikan. Peningkatan efisiensi diperoleh melalui kelulusan mengelola sumber daya yang ada, partisipasi masyarakat, dan penyerdahan birokrasi. Peningkatan mutu diperoleh melalui partisipasi orang tua, kelenturan pengelolaan sekolah, peningkatan profesionalisme guru, adanya hadiah dan hukuman sebagai kontrol, serta hal ini yang dapat menumbuhkembangkan suasana yang kondusif. Pemerataan pendidikan tampak pada tumbuhnya partisipasi masyarakat terutama yang mampu dan peduli, sementara yang kurang mampu akan menjadi tanggung jawab pemerintah (Mulyasa, 2003:13).

Kesadaran untuk meningkatkan mutu manajemen persekolahan setidaknya mengharuskan kepemimpinan sekolah mengetahui dan telah teridentifikasi, bahwa salah satu krisis pendidikan secara nasional adalah di sektor manajemen. Oleh karena itu, perlu ditelaah bagaimana penerapan manajemen berbasis sekolah yang sesuai dengan kultur persekolahan.

Perlunya mencari format yang tepat dalam menerapkan prinsip-prinsip manajemen berbasis sekolah agar tidak terjebak pada yang bersifat sekunder dan tertier, tetapi harus pada primer. Hal ini perlu diperhatikan mengingat fenomena yang ada, bahwa dalam implementasi manajemen berbasis sekolah masih ditemukan kecenderungan yang bersifat spontan, artinya melakukan perubahan dalam manajemen hanya dari pola pemberian pelayanan semata kepada anak didik. Padahal intinya adalah bagaimana agar terjadi perbaikan kualitas keputusan sehingga dapat meningkatkan mutu program-program sekolah secara menyeluruh, sehingga upaya pencapaian tujuan sekolah berhasil secara efektif dan efisien.

Keberhasilan penerapan manajemen berbasis sekolah sangat ditentukan oleh *political will* (kemauan politik) dari pemerintah dan juga keterampilan kepemimpinan di persekolahan. Justru, yang terlihat selama ini, bahwa *political will* tersebut tidak utuh sebagai faktor pendukung utama, demikian juga kepemimpinan di persekolahan yang cenderung masih mengutamakan pendekatan birokratis dan bukannya demokratis.

Walaupun *political will* adakalanya terlihat tidak begitu utuh dalam menerapkan prinsip-prinsip manajemen berbasis sekolah, seharusnya diimbangi dengan format kepemimpinan kepala sekolah yang handal dalam memimpin persekolahan. Menurut Nurkolis (2003:141) kepemimpinan adalah isu kunci dalam MBS, bahkan dalam beberapa terminologi *Site-Based leadership* digunakan sebagai pengganti *Site-Based Management*. Dalam implementasi MBS maka diperlukan perspektif dan keterampilan kepemimpinan baik pada tingkat pemerintahan maupun di tingkat sekolah.

Berbagai fenomena yang terlihat dalam penerapan prinsip-prinsip manajemen berbasis sekolah, menunjukkan bahwa masih diperlukan kemauan yang kuat dari pihak pemerintah dan lingkungan sekolah dalam melakukan perubahan sistem penyelenggaraan manajemen persekolahan. Tidak mungkin melakukan perubahan secara utuh dan komprehensif, jika semua pihak yang terlibat tidak menunjukkan kemauan yang kuat untuk melakukan perubahan tersebut. Oleh karena itu, pengenalan secara mendalam dan mendasar tujuan penerapan manajemen berbasis sekolah merupakan sebuah keharusan yang harus dilakukan oleh siapa saja yang bertanggung jawab dan merasa berkepentingan terhadap persekolahan.

Dengan MBS unsur pokok sekolah (*constituent*) memegang kontrol yang lebih besar pada setiap kejadian di sekolah. Unsur pokok sekolah inilah yang kemudian menjadi lembaga non-struktural yang disebut dewan sekolah yang anggotanya terdiri dari guru, kepala sekolah, administrator, orang tua, anggota masyarakat, dan murid (Nurkolis, 2003:42).

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka diperlukan suatu studi untuk melihat bagaimana implementasi (penerapan) manajemen berbasis sekolah yang difokuskan kepada strategi implementasinya pada tatanan sekolah. Studi ini dilakukan di Kecamatan Labuhan Deli Kabupaten Deli Serdang, dipilihnya kecamatan ini didasarkan kepada kenyataan bahwa daerah ini dinilai memiliki konsistensi yang tinggi dalam upaya menerapkan prinsip-prinsip manajemen berbasis sekolah.

B. Identifikasi Masalah

Sebagai kebijakan yang bersifat menyeluruh untuk meningkatkan manajemen persekolahan, MBS merupakan alternatif yang dianggap relevan dan memiliki kecenderungan untuk dapat mengefektifkan pencapaian tujuan pendidikan secara umum dan pencapaian tujuan pendidikan persekolahan. Oleh karenanya, tidaklah berlebihan jika MBS dapat dijadikan alternatif sehingga seluruh pencapaian tujuan pendidikan dapat direalisasikan secara utuh.

Namun demikian, dalam penerapan MBS itu, kebijakan yang dijadikan sebagai dasar masih cukup lemah. Dikatakan demikian karena MBS yang diterapkan masih sebatas anjuran dan belum merupakan kebijakan yang memiliki kekuatan paksaan yang mutlak untuk diterapkan. Dalam konteks perubahan manajemen menuju efektivitas penyelenggaraan persekolahan, MBS cenderung hanya direduksi sebatas kemampuan sekolah dan kepemimpinan sekolah untuk diterapkan, sehingga berimplikasi kepada rendahnya pencapaian tujuan MBS sesuai dengan konsep dasar MBS itu sendiri.

Pengawasan yang dilakukan oleh satuan sekolah, seperti dari Kantor Cabang Dinas Pendidikan dan Pengajaran Kecamatan, tidak memiliki konsekuensi yang bersifat mengikat jika setiap sekolah tidak menerapkan MBS itu sebagaimana mestinya. Berdasarkan hasil pengamatan yang dilakukan secara partisipatif dilingkungan persekolahan, ditemukanlah berbagai hal yang tidak sesuai dengan semangat untuk melakukan reformasi manajemen persekolahan di setiap sekolah.

Politik will atau kemauan politik yang bersifat komprehensif, masih dibatasi oleh sebuah tradisi yang cukup lemah, yaitu tradisi untuk tidak melakukan perubahan

secara maksimal, tetapi hanya sebatas kemauan yang bersifat abstrak dan tidak dapat dikonkritkan secara menyeluruh. Berdasarkan situasi tersebut, maka penerapan MBS cenderung mengalami hambatan yang bersifat manajerial dan institusional di lembaga-lembaga pendidikan persekolahan.

C. Perumusan Masalah

Perumusan masalah merupakan rincian dari identifikasi masalah seperti yang telah dikemukakan diatas. Perumusan masalah ini ditetapkan untuk mengetahui ruang lingkup masalah yang akan diteliti, sehingga memudahkan peneliti melakukan pengumpulan dan pengolahan data. Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah : “Bagaimanakah strategi implementasi (penerapan) manajemen berbasis sekolah pada Dinas Pendidikan Kecamatan Labuhan Deli”.

Dari rumusan masalah tersebut, selanjutnya dijabarkan dalam beberapa pertanyaan penelitian seperti berikut:

1. Bagaimanakah kesiapan sumber daya manusia (SDM) yang tersedia dalam menerapkan manajemen berbasis sekolah di Dinas Pendidikan Kecamatan Labuhan Deli ?
2. Bagaimanakah kekuatan, kelemahan, peluang, dan tantangan dalam penyelenggaraan MBS di lingkungan Dinas Pendidikan Kecamatan Labuhan Deli ?
3. Bagaimanakah strategi implementasi MBS di lingkungan Dinas Pendidikan Kecamatan Labuhan Deli ?

D. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui :

1. Kesiapan SDM yang tersedia dalam menerapkan manajemen berbasis sekolah di Dinas Pendidikan Kecamatan Labuhan Deli.
2. Kekuatan, kelemahan, peluang dan tantangan yang dihadapi Dinas Pendidikan Kecamatan Labuhan Deli dalam menyelenggarakan MBS.
3. Strategi implementasi MBS di lingkungan Dinas Pendidikan Kecamatan Labuhan Deli.

E. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi :

1. Pengembangan strategi penerapan dan prinsip-prinsip manajemen berbasis sekolah di lingkungan dunia pendidikan, sehingga dapat mendukung percepatan proses pelaksanaan otonomi daerah, khususnya otonomi di sektor pendidikan.
2. Memberikan kesempatan yang luas bagi Dinas Pendidikan Kecamatan dalam menerapkan manajemen berbasis sekolah, sehingga secara empiris dapat mengetahui kekuatan, kelemahan, peluang dan tantangan yang dihadapi dalam menerapkan kebijakan otonomi pendidikan.
3. Memberikan kontribusi kepada Dinas Pendidikan Kecamatan Labuhan Deli, sehingga dapat menyerap berbagai aspirasi masyarakat sebagai *stakeholders* pendidikan yang memiliki akses ke liling pendidikan persekolah.

4. Sebagai rujukan dan rekomendasi bagi pengambil keputusan di dunia pendidikan, dan juga dapat dimanfaatkan bagi peneliti selanjutnya dalam penelitian dengan objek yang sama.

