BAB I
PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Kebijakan pembangunan pendidikan dalam kurun waktu 2004 - 2009 meliputi peningkatan akses rakyat terhadap pendidikan yang lebih berkualitas melalui peningkatan pelaksanaan Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun dan pemberian akses yang lebih besar kepada kelompok masyarakat yang selama ini kurang dapat menjangkau layanan pendidikan, seperti masyarakat miskin, masyarakat yang tinggal di daerah terpencil, masyarakat di daerah-daerah konflik, ataupun masyarakat penyandang cacat. (Juknis BOS 2001: 07).

Pelayanan pendidikan memerlukan sumber daya manusia (SDM) yang berkualitas. Salah satu cara untuk meningkatkan kualitas SDM tersebut adalah pendidikan yang dilaksanakan secara sistematis dan terarah berdasarkan kepentingan yang mengacu pada kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi (IPTEK) dan dilandasi keimanan dan ketakwaan (IMTAQ). Pendidikan juga memberikan kontribusi yang sangat besar terhadap kemajuan suatu bangsa karena masyarakat yang cerdas akan memberi nuansa yang cerdas pula.

Dalam era reformasi, ditandai adanya beberapa perubahan dalam berbagai, bidang kehidupan termasuk dibidang pendidikan. Keinginan pemerintah agar pengelolaan pendidikan diarahkan pada desentralisasi meningkatkan partisipasi masyarakat secara aktif untuk merealisasikan otonomi daerah. Karena itu perlu kesiapan sekolah, yang memerlukan suatu program pengelolaan pendidikan yang memberi keleluasaan kepada sekolah untuk mengatur dan melaksanakan berbagai kebijakan secara luas.

Pengelolaan pendidikan sangat memerlukan keterbukaan dan keleluasaan sehingga diharapkan pendidikan dapat berjalan dengan baik sesuai dengan apa yang menjadi tujuan dari pendidikan tersebut. Pengelolaan pendidikan yang baik dapat dimulai dari manajemen yang diterapkan sesuai dengan kondisi dan situasi dari sekolah tersebut. Pendidikan pada tingkat dasar yang meliputi sekolah dasar dan sekolah lanjutan pertama yang diatur dalam Undang-Undang No 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang terdapat pada pasal 6 mengamanatkan bahwa setiap warga negara yang berusia 7 (tujuh) sampai dengan 15 (lima belas) tahun wajib untuk mengikuti pendidikan dasar.

Konsekwensi dari amanat undang-undang tersebut maka pemerintah wajib memberikan layanan pendidikan bagi seluruh peserta didik pada tingkat pendidikan dasar (SD/MI dan SMP/MTs serta satuan pendidikan yang sederajat) yang sedang menjalani pendidikan. Bagi anak yang usianya sama yaitu 7 sampai 15 tahun yang tidak bersekolah merupakan beban pemerintah juga, namun pada kenyataannya masih ada saja anak-anak pada usia tersebut tidak bersekolah dengan alasan yang beragam.

.Kebijakan wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun menetapkan bahwa penuntasan wajib belajar sembilan tahun harus tercapai selambat-lambatnya tahun 2008 – 2009. Tolak ukur ketuntasan tersebut ditetapkan bahwa pada tahun 2008 – 2009 minimal APK (Angka Partisipasi Kasar) SD mencapai 95% secara nasional. (Juknis BOS, 2001: 10). Berkaitan dengan penuntasan wajib belajar pendidikan dasar 9 (sembilan) tahun, berbagai upaya dan usaha telah dilakukan antara lain melalui implementasi manajemen peningkatan mutu berbasis sekolah (MBS).

Pemerintah telah banyak melakukan upaya dalam rangka penuntasan wajib belajar sembilan tahun, namun dalam kenyataannya mutu pendidikan masih tetap rendah. Rendahnya mutu pendidikan tercermin pada hasil belajar siswa yang diukur dengan Ujian Nasional baik pada jenjang Sekolah Dasar (SD), Sekolah Menengah Pertama (SMP), dan Sekolah Menengah Atas (SMA) serta yang sederajat. Bahkan untuk mata pelajaran Matematika, Fisika, Kimia, dan Biologi prestasi belajar siswa sangat rendah sehingga kurang mendukung pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Bila dilihat dari pembentukan sikap, watak, dan kepribadian siswa ternyata pendidikan belum menunjukkan hasil seperti yang diharapkan oleh masyarakat. (Sriyanta. Thesis, 2007: 2).

Harapan masyarakat terhadap perubahan peranan manajemen sekolah untuk mencapai lulusan yang berkualitas semakin mengemuka dewasa ini. Namun pada saat bersamaan ternyata penerapan manajemen sekolah masih rendah terutama dalam hal partisipasi, transparansi dan akuntabilitas dari implementasi manajemen tersebut. Masih lemahnya manajemen sekolah perlu disikapi dengan ketentuan untuk mengoptimalkan pengelolaan lembaga pendidikan. Otonomi bidang pendidikan yang menetapkan pembagian kewenangan pengelolaan bidang pendidikan secara lebih baik untuk itulah sangat diperlukan manajer sekolah yang profesional, kredibel dan akuntabel dalam menjalankan pelaksanaan program pendidikan disekolah. Nur, M. Nasution (2001: 16) mendefinisikan kualitas sebagai usaha atau upaya untuk memenuhi atau melebihi harapan pelanggan. Dari pengertian kualitas tersebut maka dapat dinyatakan bahwa lulusan sekolah dalam hal ini siswa harus memiliki kemampuan yang baik artinya harus memiliki kualitas.

Sekolah sebagai institusi (lembaga) pendidikan merupakan tempat dimana proses pendidikan secara formal dilakukan, memiliki sistem yang kompleks dan dinamis. Pada proses selanjutnya sekolah adalah tempat yang bukan hanya sekedar tempat berkumpul antara guru dan murid saja, melainkan berada pada satu tatanan yang rumit dan saling berkaitan. Oleh karena itu sekolah dipandang sebagai suatu organisasi yang membutuhkan pengelolaan yang lebih profesional.

Semua jenjang pendidikan, tidak bisa dikelola dengan asal jadi atau hanya semaunya saja. Sama halnya jika lembaga pendidikan hanya dikelola dengan cara rutinitas saja. Akan, tetapi untuk menuju sekolah yang berhasil atau efektif dan terjadi peningkatan mutu diperlukan kepala sekolah yang mampu memunculkan terobosan-terobosan baru guna mengoptimalkan sumber daya organisasi pendidikan yang dimiliki dengan dukungan kemampuan menjalankan kepemimpinan pendidikan secara efektif. Tuntutan tersebut penting sekali untuk dipenuhi sehingga sekolah menjadi efektif dalam membina siswa dan pada akhirnya akan menghasilkan lulusan yang berkualitas.

Upaya meningkatkan mutu lulusan pendidikan, dan untuk menata kembali sistem manajemen sekolah dalam konteks pembangunan di bidang pendidikan diperlukan suatu sistem persekolahan yang mampu memberikan kemampuan dasar bagi siswa yang dilakukan melalui konsep Manajemen Berbasis Sekolah atau yang disebut dengan MBS. Konsep MBS yang dalam bahasa Inggris disebut dengan *School Based Management*, pertama sekali muncul di negara Amerika Serikat yang latar belakangnya diawali dengan munculnya pertanyaan masyarakat tentang apa yang dapat diberikan sekolah kepada masyarakat dan juga apa relevansi dan korelasi pendidikan dengan tuntutan kebutuhan masyarakat.

Di negara-negara lain, Manajemen Berbasis Sekolah telah terbukti keefektifannya dalam meningkatkan kualitas pendidikan atau sekolah. Dan banyak penelitian secara konklusif mendukung rasionalitas efektivitas penggunaan Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) antara lain: Amundson (1984), Burn dan Howers (1989), David dan Peterson (1984), English (1989), Levine dan Eubank (1990), Lindelow dan Heynderickx (1989), Malen, Ogawa dan Kranz (1990), Marbuerger (1985), Majkowski dan Fleming (1989) serta White (1989). Berbagai hasil penelitian mereka mendukung bagi diterapkannya manajemen berbasis sekolah. (Juknis MBS, 2000: 06).

Rintisan program MBS di Indonesia sendiri telah berjalan selama tiga tahun yang dimulai sejak tahun pembelajaran 1999 – 2000 dan seharusnya hingga saat ini program tersebut masih tetap terlaksana. Pola MBS kelak diterapkan oleh seluruh sekolah, dimana dalam hal ini menurut Undang-undang nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) secara jelas menyebutkan bahwa MBS merupakan pola pembinaan sekolah/lembaga pendidikan di Indonesia.

Artinya prinsip-prinsip MBS diharapkan dapat diterapkan pada semua sekolah, tanpa dikaitkan dengan dana insentif yang diberikan kepada sekolah. Saat ini yang terlaksana dari MBS adalah adanya kewenangan kepala sekolah dalam pengelolan program dan pendanaan yang bekerjasama dengan komite sekolah. Terdapat lima prinsip yang harus dikembangkan berkaitan dengan pelaksanaan MBS, yaitu: (1) prinsip kepemimpinan yang mantap; (2) harapan yang tinggi dan penampilan siswa; (3) mengutamakan dasar kecakapan; (4) penugasan dan pengawasan yang tepat; (5) tingkat evaluasi penampilan siswa.

Model MBS yang efektif dapat memberikan beberapa keuntungan seperti: (1) kebijakan dan kewenangan sekolah membawa pengaruh langsung kepada siswa, orang tua siswa dan guru; (2) membawa manfaat sumber daya lokal secara optimal; (3) keefektifan melakukan pembinaan peserta didik, seperti kehadiran, hasil belajar, tingkat pengulangan, tingkat putus sekolah, moral guru dan iklim sekolah; (4) adanya perhatian bersama untuk mengambil keputusan, memberdayakan guru, manajemen sekolah, rancang ulang sekolah dan perubahan perencanaan.

Dengan demikian keefektifan MBS akan dapat terwujud jika saja pengelola pendidikan mampu memberdayakan *stakeholders* dalam menentukan kebijakan pengadministrasian dan inovasi kurikulum yang dilakukan sekolah. Penerapan manajemen berbasis sekolah (MBS) sebagai alternatif pemberdayaan sekolah adalah karena model ini merupakan wujud reformasi pendidikan yang pada prinsipnya MBS bertumpu pada sekolah dan masyarakat serta jauh dari birokrasi yang sentralistik. Artinya model ini berpotensi untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, pemerataan, efisiensi dan manjemen yang bertumpu pada tingkat sekolah, guru dan administrator yang profesional.

Disekolah dasar konsep MBS juga tidak dapat diabaikan begitu saja karena sekolah dasar merupakan satuan pendidikan yang juga menyelenggarakan pendidikan selama enam tahun dan juga merupakan bagian dari pendidikan dasar. Didalam peraturan pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1990 tentang Pendidikan Dasar disebutkan bahwa pendidikan dasar merupakan pendidikan dasar sembilan tahun, terdiri atas program pendidikan enam tahun di Sekolah Dasar dan program pendidikan tiga tahun di Sekolah Menengah Pertama.

Dengan demikian sekolah dasar merupakan salah satu bentuk satuan pendidikan pada pendidikan dasar. Dalam penelitian ini peneliti akan memfokuskan pembahasan pada bagaimana implementasi manajemen berbasis sekolah (MBS) di sekolah dasar tepatnya di sekolah dasar negeri 020263 Kota Binjai. Disisi lain, studi pendahuluan yang dilakukan oleh peneliti berkaitan dengan pelaksanaan implementasi manajemen berbasis sekolah di Sekolah Dasar (SD) Negeri 020263 tersebut yang merupakan salah satu jenjang pendidikan pada pendidikan dasar yang beralamat di Jalan Sisangamangaraja No. 19 kecamatan Binjai Utara Kota Binjai merupakan salah satu sekolah yang mencoba untuk mengimplementasikan manajemen berbasis sekolah (MPMBS) kurang maksimal.

SD Negeri 020263 yang dulunya lebih dikenal dengan SD 13 memiliki perjalanan yang panjang berkaitan dengan manajemen pelaksanaan pembelajaran hingga saat ini. Keadaan yang berkembang menunjukkan bahwa implementasi manajemen berbasis sekolah yang di SD Negeri 020263 tersebut masih sangat perlu untuk diperhatikan dan ditindaklanjuti. Hal ini dapat dilihat dari kepala sekolah yang seharusnya memiliki wewenang penuh untuk secara aktif serta mandiri mengembangkan dan melakukan berbagai program peningkatan mutu pendidikan sesuai dengan kebutuhan sekolah sendiri tetapi masih belum sepenuhnya dapat menerapkan konsep MBS terutama berkaitan dengan komponen-komponen sekolah yang harus dikelola dengan baik dalam rangka MBS tersebut yaitu kurikulum dan program pengajaran, tenaga kependidikan, kesiswaan, keuangan, sarana dan prasarana pendidikan, pengelolaan hubungan sekolah dan masyarakat serta manajemen pelayanan khusus lembaga pendidikan.

Hal lainnya dapat dilihat terutama dalam manajemen kesiswaan, untuk penentuan daya tampung dan perencanaan penerimaan siswa baru kepala sekolah harus lebih dahulu membuat usulan daya tampung siswa yang ditujukan ke dinas pendidikan setempat untuk mendapatkan persetujuan agar dapat dilaksanakan. Berdasarkan keadaaan perjalanan manajemen di SD Negeri 020263 hingga saat inilah yang menimbulkan ketertarikan peneliti untuk melihat sejauhmana impelemntasi manajemen berbasis sekolah dapat meningkatkan mutu penyelenggaraan pelayanan pendidikan.

Berdasarkan penelitian pendahuluan (*grand tour*) di SD Negeri 020263 Kecamatan Binjai Utara Kota Binjai diperoleh informasi bahwa sekolah tersebut telah melaksanakan implementasi manajemen berbasis sekolah dimana dalam prosesnya kurang optimal. Untuk itulah peneliti merasa tertarik untuk meneliti tentang Implementasi Manajemen Berbasis Sekolah dalam Peningkatan Mutu Penyelenggaraan Pendidikan di Sekolah Dasar Negeri 020263 Kota Binjai.

B. Fokus Penelitian

Dari uraian pada latar belakang masalah, tampak bahwa adanya implementasi manajemen peningkatan mutu berbasis sekolah yang dilaksanakan di SD Negeri 020263 Kota Binjai, dimana pada jenjang pendidikan dasar disebut sangat banyak persoalan-persoalan yang muncul. Berdasarkan pemikiran tersebut, penelitian ini difokuskan pada masalah "Implementasi Manajemen Berbasis Sekolah dalam Peningkatan Mutu Penyelenggaraan Pendidikan di SD Negeri 020263 Kecamatan Binjai Utara Kota Binjai".

C. Rumusan Penelitian

Fokus masalah penelitian yang telah dirumuskan tersebut memunculkan permasalahan secara umum yaitu Bagaimanakah Implementasi Manajemen Berbasis Sekolah dalam Peningkatan Mutu Penyelenggaraan Pendidikan di SD Negeri 020263 Kecamatan Binjai Utara Kota Binjai?. Dari permasalahan umum maka memunculkan beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimanakah partisipasi warga sekolah menyusun perencanaan program pembelajaran di sekolah dalam implementasi manajemen berbasis sekolah di SD 020263 ?
2. Bagaimana transparansi penyusunan perencanaan program pembelajaran dalam implementasi manajemen berbasis sekolah di SD 020263 ?
3. Bagaimanakah akuntabilitas penyusunan dan implementasi perencanaan program pembelajaran di sekolah dalam manajemen berbasis sekolah di SD 020263 ?
4. Bagaimana implementasi perencanaan program pembelajaran dalam manajemen berbasis sekolah di SD Negeri 020263 ?

D. Tujuan Penelitian

Secara umum tujuan dari penelitian adalah untuk memperoleh gambaran yang kongkrit mengenai Implementasi Manajemen Mutu Berbasis Sekolah (MBS) dalam Peningkatan Mutu Penyelenggaraan Pendidikan di SD Negeri 020263 Kecamatan Binjai Utara Kota Binjai.

Secara khusus penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mengetahui partisipasi warga sekolah dalam menyusun perencanaan program pembelajaran dalam implementasi manajemen berbasis sekolah di SD 020263.
2. Mengetahui transparansi penyusunan perencanaan program pembelajaran dalam implementasi manajemen berbasis sekolah di SD 020263.
3. Akuntabilitas penyusunan dan implementasi perencanaan program pembelajaran dalam implementasi manajemen berbasis sekolah di SD 020263.
4. Akuntabilitas implementasi perencanaan program pembelajaran dalam manajemen berbasis sekolah di SD 020263.

E. Manfaat Penelitian

Temuan penelitian ini diharapkan bermanfaat secara teoritis dan praktis.

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan kajian lebih lanjut dalam rangka pengembangan implementasi manajemen berbasis sekolah (MBS). Disamping itu, akan memberikan kontribusi terhadap perkembangan ilmu pendidikan pada umumnya dan ilmu administrasi pendidikan pada khususnya.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan manfaat praktis sebagai berikut:

a. Sebagai bahan masukan bagi sekolah untuk membenahi kualitas Penyelenggaraan pendidikan melalui implementasi manajemen berbasis sekolah (MBS),

b. Sebagai bahan pertimbangan bagi *stakeholders* (dinas pendidikan, pihak sekolah, dan masyarakat) untuk meningkatkan hubungan kerjasama antar sekolah dan masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan disekolah,

c. Sebagai bahan masukan bagi pihak pengelola pendidikan di Kota Binjai untuk mengoptimalkan sosialisasi implementasi manajemen berbasis sekolah dalam usaha untuk meningkatkan kualitas pelayanan penyelenggaraan pendidikan disekolah.

F. Batasan Istilah

Batasan istilah yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Implementasi adalah pelaksanaan program Manajemen Berbasis Sekolah.
2. Manajemen Berbasis Sekolah adalah proses manajemen sekolah yang diarahkan pada peningkatan mutu pendidikan secara otonomi direncanakan, dilaksanakan dan di evaluasi dengan melibatkan semua *stakeholders* sekolah.
3. Mutu Pendidikan adalah tingkat ketercapaian baik itu dari penyelenggara pendidikan atau perserta didik akan mutu lulusan yang telah ditentukan dalam standar pelayanan minimal (SPM) yang meliputi pemenuhan akan tujuan penyelenggaraan, standar kompetensi, kurikulum, Peserta didik, jumlah dan kualifikasi kepala sekolah, guru, sarana dan prasarana,

organisasi sekolah , pembiayaan pendidikan, manajemen sekolah, dan peran serta masyarakat.

4. Sekolah Dasar adalah suatu lembaga pendidikan yang mengemban misi tertentu dan melakukan proses edukasi, proses sosialisasi dan proses transformasi anak didik untuk mengantarkan mereka pada jenjang pendidikan lanjutan.
5. Program Sekolah adalah serangkaian rancangan kegiatan yang akan dilaksanakan pada pelaksanaan pendidikan di suatu sekolah dalam hal ini hanyalah pada program pembelajaran saja.