

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Mutu secara etimologi dari bahasa Inggris *quality* artinya taraf atau derajat kebaikan suatu benda atau jasa. Mutu dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) yaitu ukuran baik maupun buruknya suatu benda, derajat (kepandaian, kecerdasan) atau taraf. Secara terminologi, mutu adalah tingkat kesesuaian atau kecocokan yang memenuhi atau bahkan melebihi standar atau harapan pelanggan (konsumen), mencakup kesesuaian dengan persyaratan, kebutuhan, atau kegunaan (*fitness for use*). Mutu adalah konsep dinamis yang bisa meliputi produk, proses, manusia, dan lingkungan yang semuanya bertujuan memuaskan pelanggan.

Mutu merupakan suatu hal yang membedakan antara yang baik dan sebaliknya. Mutu dalam pendidikan merupakan keadaan yang membedakan antara kesuksesan dan kegagalan. Mutu pendidikan bagi suatu sekolah menjadi masalah pokok yang akan menjamin perkembangan lembaga pendidikan di tengah-tengah persaingan antar lembaga pendidikan yang semakin ketat (Sallis, 2010:30).

Pengertian mutu dalam konteks pendidikan yaitu mengacu pada masukan, proses, luaran, dan dampaknya. Hakikatnya, mutu di bidang pendidikan meliputi mutu *input*, proses, *output*, dan *outcome*. *Input* pendidikan dinyatakan bermutu jika siap berproses. Proses pendidikan bermutu apabila mampu menciptakan suasana yang PAIKEMB (Pembelajaran yang Aktif, Inovatif, Kreatif, Menyenangkan, dan Bermakna). *Output*, dinyatakan bermutu jika hasil belajar akademik dan non akademik siswa tinggi. *Outcome*, dinyatakan bermutu apabila lulusan cepat terserap

di dunia kerja, gaji wajar, semua pihak mengakui kehebatan lulusan dan merasa puas (Usman, 2009:513).

Berdasarkan hal tersebut, pengertian mutu dalam konteks pendidikan mengacu pada proses pendidikan dan hasil pendidikan. Proses pendidikan yang bermutu melibatkan berbagai input seperti bahan ajar, metode pembelajaran, sarana sekolah, dukungan administrasi, dan sarana prasarana serta sumber daya lainnya untuk menciptakan suasana sekolah yang kondusif. Mutu dalam pendidikan untuk menjamin kualitas *input*, proses, produk/*output*, dan *outcome* sekolah sehingga dapat meningkatkan akuntabilitas sekolah. Input pendidikan dinyatakan bermutu jika siap diproses, masalah mutu harus menjadi perhatian termasuk dalam bidang pendidikan. Oleh karena itu, masalah mutu dalam dunia pendidikan harus menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah, sekolah dan masyarakat. Mengingat masih diperlukan upaya yang serius guna meningkatkan mutu pendidikan serta persaingan global dalam bidang pendidikan yang menunjukkan kecenderungan makin meningkat dengan baik.

Mutu pendidikan berkaitan erat dengan proses pelaksanaan operasional pendidikan. Tanpa proses pelayanan pendidikan yang bermutu tidak mungkin diperoleh produk layanan yang bermutu. Banyak faktor yang menyebabkan rendahnya mutu pendidikan, salah satunya adalah proses pemberian layanan pendidikan yang masih jauh dari harapan. Layanan pendidikan belum menemukan cara yang ideal dalam menjalankan organisasi sekolah, di pihak lain pesatnya perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta semakin tingginya kehidupan masyarakat dan tuntutan kebutuhan hidup sosial masyarakat sebagai pelanggan pendidikan. Pelayanan pendidikan yang bermutu adalah pemberian layanan jasa

pendidikan disekolah yang dapat memberikan kepuasan kepada siswa disekolah dan masyarakat atau orang tua siswa.

Pendidikan yang bermutu bukan sesuatu yang terjadi dengan sendirinya, hal itu merupakan hasil dari suatu proses pendidikan berjalan dengan baik, efektif dan efisien. Menurut Arcaro (2005:85), mutu adalah gambaran dan karakteristik menyeluruh dari barang atau jasa yang menunjukkan kemampuannya dalam memuaskan kebutuhan yang diharapkan dalam konteks pendidikan, pengertian mutu mencakup input, proses dan output pendidikan.

Manajemen pengelolaan pendidikan nasional diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang system pendidikan nasional yang disahkan oleh presiden pada tanggal 8 Juli 2003. Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional ini didasarkan pada prinsip demokrasi, desentralisasi, keadilan, dan menjunjung tinggi hak asasi manusia dalam kehidupan berbangsa dan bernegara sebagaimana tuntutan reformasi. Prinsip-prinsip tersebut menjadi dasar bagi kandungan, proses, dan manajemen sistem pendidikan.

Sekolah adalah bentuk satuan pendidikan formal yang meliputi sekolah dasar (SD), madrasah ibtidaiyah (MI), sekolah menengah pertama (SMP), madrasah tsanawiyah (MTs), sekolah menengah atas (SMA), madrasah aliyah (MA), sekolah menengah kejuruan (SMK), madrasah aliyah kejuruan (MAK), sekolah luar biasa (SLB), satuan pendidikan kerjasama (SPK), dan satuan pendidikan formal lain yang sederajat. Kelayakan program dan/atau satuan pendidikan mengacu pada SNP.

PP Nomor 57 tahun 2021 menyebutkan bahwa standar nasional pendidikan adalah kriteria minimal tentang sistem pendidikan di seluruh wilayah

hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu, SNP harus dijadikan acuan guna memetakan secara utuh profil kualitas sekolah/madrasah. Pada pasal 3 ayat (1), lingkup SNP meliputi: (1) standar kompetensi lulusan, (2) standar isi; (3) standar proses; (4) standar penilaian pendidikan, (5) standar tenaga kependidikan; (6) standar sarana dan prasarana; (7) standar pengelolaan; (8) standar pembiayaan. SNP diharapkan menjadi pendorong dan dapat menciptakan suasana kondusif bagi perkembangan pendidikan dan memberikan arahan untuk melakukan penjaminan mutu sekolah/madrasah yang berkelanjutan, serta terus berusaha mencapai mutu yang diharapkan.

Makin majunya perkembangan masyarakat diisyaratkan dengan makin besarnya tuntutan masyarakat terhadap perkembangan lembaga pendidikan, sehingga tidak menutup kemungkinan bagi lembaga yang tidak dapat mengakomodasi tuntutan masyarakat tersebut maka tidak mustahil akan berdampak pada pengucilan lembaga atau dengan kata lain lembaga tersebut akan mati bersamaan dengan mudurnya kepercayaan masyarakat terhadap lembaga tersebut. Tumbuh kembangnya kepercayaan masyarakat mengisyaratkan pula atas desakan kebutuhan lembaga untuk semakin berkembang guna menjawab tantangan serta kebutuhan masyarakat sehingga pada gilirannya masyarakat akan menentukan pilihan lembaga mana yang layak untuk diberikan kepercayaan mendidik masyarakat peserta didik (Tim Dosen AP UPI, 2013: 277).

Undang-Undang Sisdiknas Nomor 20 Tahun 2003 memberikan landasan hukum yang kuat untuk diterapkannya Manajemen Berbasis Sekolah atau *School-Based Management* dan Pendidikan Berbasis Masyarakat atau *Community-Based Education*. Gagasan-gagasan berdasarkan hasil studi, baik di luar maupun di dalam

negeri, tentang *effective schools* (sekolah yang efektif) yang hanya mungkin direalisasikan jika Manajemen Berbasis Sekolah diterapkan.

Melalui paradigma Manajemen Berbasis Sekolah (MBS), sekolah diberi kesempatan seluas-luasnya untuk mengurus dan mengatur pelaksanaan pendidikan pada masing-masing sekolah, dengan kondisi seperti itu, komite sekolah diharapkan dapat melaksanakan peran dan fungsinya sebagai penunjang dalam pelaksanaan proses pembelajaran yang sejalan dengan kondisi dan permasalahan lingkungan masing-masing sekolah. Komite sekolah melaksanakan peran dan fungsinya sebagai partner dari kepala sekolah, untuk mengelola berbagai sumber daya pendidikan yang ada dalam rangka melaksanakan pengelolaan dan peningkatan mutu pendidikan, memberikan fasilitas dan dukungan bagi guru dan siswa, sehingga pembelajaran menjadi efektif.

MBS merupakan salah satu jawaban pemberian otonomi daerah dibidang pendidikan dalam UU nomor 20 Tahun 2003 tentang sisdiknas Pasal 51 ayat 1 yang berbunyi pengelolaan satuan pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah dilaksanakan berdasarkan standar pelayanan minimal dengan prinsip manajemen berbasis sekolah.

Manajemen berbasis sekolah adalah keseluruhan proses merencanakan, mengorganisasikan, mengembangkan dan mengendalikan seluruh pendukung/ pengguna sekolah dan sumber daya sekolah untuk mencapai tujuan sekolah khususnya dan tujuan pendidikan umumnya. Manajemen sekolah adalah upaya mempedulikan untuk mengaplikasikan pada tujuan sekolah atau sasaran sekolah. Manajemen sekolah sebagai kegiatan dengan atau mengarah pada individu atau

kelompok sekolah untuk mencapai tujuan organisasi sekolah. (Mukhtar dan Widodo, 2003:15)

Rainolds (2005:3) menjelaskan bahwa MBS muncul sebagai tawaran alternatif kepada sekolah untuk dapat menjadi *decision making* (pengambil keputusan) baik dalam hal kepegawaian, anggaran dan program. Pelaksanaan MBS pada akhirnya dapat meningkatkan program dan layanan pendidikan bagi siswa, orang tua dan masyarakat serta meningkatkan kualitas perbaikan suasana kerja bagi anggota organisasi sekolah.

Beberapa alasan diterapkannya Manajemen Berbasis Sekolah di Indonesia, yaitu sistem pemerintah Indonesia yang baru mengalami perubahan besar dan masih terus berkembang, sistem pendidikan, kebijakan yang mendukung dan pengalaman Indonesia dimasa lalu dan dianggap sebagai guru terbaik. Landasan hukum atau kebijakan disebarluaskannya MBS adalah UU No. 22/1999 tentang Pemerintah Daerah, PP No. 25/2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom, UU No. 25/2000 tentang Propenas, dan Kepmendiknas No. 122/U/2001 tentang Rencana Strategis Pembangunan Pendidikan, Pemuda dan Olahraga tahun 2000-2004. UU No. 20/2003 dengan tegas menyatakan bahwa MBS merupakan prinsip pengelolaan pendidikan.

Sebagai kebijakan baru, MBS tidak berdiri sendiri, tetapi merupakan rangkaian dari seperangkat kebijakan yang saling terkait dan berhubungan dengan standar nasional, kurikulum berbasis kompetensi, evaluasi yang independen, akreditasi, sertifikasi, profesionalisme ketenagaan, pengalokasian dana dan sumber daya pendidikan lainnya, serta partisipasi masyarakat melalui Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah/Madrasah, yang semuanya bertujuan untuk

meningkatkan pemerataan dan mutu pendidikan, relevansi dan efisiensi serta akuntabilitas penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan.

Manajemen Berbasis Sekolah dijamin oleh Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Pasal 51 ayat (1) “pengelolaan satuan pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah dilaksanakan berdasarkan standar pelayanan minimal dengan prinsip manajemen berbasis sekolah/madrasah”. Dengan demikian, prinsip Manajemen Berbasis Sekolah secara tegas dinyatakan dalam UU Nomor 20/2003 sebagai prinsip dalam pengelolaan pendidikan baik untuk pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah. Suatu tantangan yang patut mendapat respons dari pihak penyelenggara sekolah negeri/pemerintah, agar di dalam era otonomi ini mereka harus dapat mengoptimalkan kinerja mereka tanpa ada ketergantungan kepada pemerintah. Pihak sekolah harus benar-benar menata kembali sistem lembaga persekolahan dengan manajemen modern dan professional, yaitu manajemen yang dikembangkan atas potensi dasar yang dimiliki oleh sekolah. Sekolah negeri harus memiliki visi dan misi yang jelas untuk menempatkan keseajarannya dengan sekolah-sekolah unggulan lainnya. Sekolah di tengah masyarakat dengan menampilkan produktivitas yang tinggi, sehingga ketergantungan tersebut dapat dikurangi bahkan bila perlu dihilangkan sama sekali. Perubahan dapat dilakukan secara bertahap, diiringi dengan berbagai kesiapan SDM pendukung.

PP Nomor 57 Tahun 2021 pasal 27 ayat 1 memuat bahwa standar pengelolaan merupakan kriteria minimal mengenai perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan kegiatan pendidikan yang dilaksanakan oleh satuan pendidikan agar

penyelenggaraan Pendidikan efisien dan efektif. Pada pasal 2 dijelaskan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan kegiatan pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pada pendidikan anak usia dini dan jenjang pendidikan dasar dan menengah menerapkan manajemen berbasis sekolah yang ditunjukkan dengan kemandirian, kemitraan, partisipasi, keterbukaan, dan akuntabilitas

Fattah dan Ali (2003:2) menjelaskan MBS secara konsepsional akan membawa dampak terhadap peningkatan kinerja sekolah dalam hal mutu, efisiensi manajemen keuangan, pemerataan kesempatan, dan pencapaian tujuan politik (perkembangan iklim demokrasi) suatu bangsa lewat perubahan kebijakan desentralisasi di berbagai aspek seperti politik, edukatif, administratif, dan anggaran pendidikan, juga dapat mencapai tujuan politik terutama iklim demokratisasi di sekolah

Umeidi Dkk (2012:12) menjelaskan keberhasilan MBS di Indonesia cenderung disebabkan karena kondisi objektif yang mendukung pada saat yang tepat, antara lain iklim perubahan pemerintah yang menghendaki transparansi, demokratisasi dan akuntabilitas, desentralisasi dan pemberdayaan potensi masyarakat, keinginan para tokoh pendidikan untuk mengaktualisasikan konsep manajemen pendidikan yang telah lama dipendam, serta keinginan birokrat yang secara diam-diam konsisten ingin melakukan reform tanpa banyak publikasi.

Zainuddin (2008:259) menjelaskan banyak upaya yang telah dilakukan untuk menyusun, mengelaborasi, dan bahkan menyempurnakan Manajemen Berbasis Sekolah yang dituangkan dalam desentralisasi pendidikan atau otonomi Daerah. Pelaksanaan kebijakan pemerintah yang berkenaan dengan kebijakan Desentralisasi Pendidikan dan Otonomi Daerah merupakan masalah yang sangat

mempengaruhi tingkat keberhasilan MBS. Kurangnya pengawalan yang optimal dari perjalanan kebijakan tersebut membuat perjalanan MBS di lapangan khususnya di daerah pedesaan kurang bisa berjalan dan hanya sebatas nama yang terpampang di buku atau cacatan sekolah. Oleh karena itu pembentukan suatu lembaga di setiap daerah yang selalu mengontrol dan memberi bimbingan sangatlah perlu dalam keberhasilan MBS.

Sutisna (2017:3) dalam penelitiannya tentang manajemen berbasis sekolah dan relevansinya di era pendidikan masa kini, untuk mendukung kesuksesan penerapan MBS maka harus ada pola kemitraan kepala sekolah dengan komite sekolah, dipilih dalam rangka kerjasama positif antara pihak sekolah sebagai penyelenggara pendidikan dan masyarakat sebagai subjek dan objek pendidikan dalam mewujudkan proses pendidikan yang saling bersinergi, karena pada dasarnya pembangunan pendidikan di sekolah tidak dapat berjalan tanpa adanya dukungan kuat dan partisipasi aktif dari masyarakat (lingkungan).

Elizabeth Dkk (2019:800) dalam penelitiannya tentang kebijakan Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) dan tantangan untuk meningkatkan kualitas pendidikan. Hasil dari kajian dari penelitian tersebut menjelaskan bahwa MBS adalah suatu strategi desentralisasi pengambilan keputusan pendidikan dengan melibatkan orang tua, siswa, guru, pejabat, dan masyarakat untuk mencapai otonomi, fleksibilitas, partisipasi, kemandirian, tanggung jawab, dan akuntabilitas sekolah. Indikator keberhasilan MBS yaitu meliputi dukungan kepala sekolah, guru, sumber keuangan yang cukup, komitmen yang jelas, tanggung jawab, keterampilan dan kualifikasi pejabat sekolah, rencana yang tepat, tanggung jawab, dan

akuntabilitas. Keberhasilan implementasi MBS memerlukan adanya sosialisasi, keterbukaan, motivasi, dan penyatuan visi.

Sri Dkk (2020:95) dalam penelitiannya tentang kinerja dewan pendidikan dalam meningkatkan mutu pendidikan menunjukkan bahwa partisipasi aktif orang tua baik dalam bentuk materi, tenaga, maupun pikiran, baru ada di kisaran 10% sampai 18%. Sedangkan masukan dari tokoh masyarakat ada di angka 5%. Hal ini menunjukkan bahwa kesadaran masyarakat akan pendidikan (minimal di sekolah masing-masing) masih perlu ditingkatkan. Persepsi negatif orang tua terhadap komite sekolah sebagai sarana sekolah mengumpulkan sumbangan, cukup tinggi. Artinya, Komite Sekolah dianggap sebagai alat untuk meluncurkan program sekolah, dan akan memberatkan orang tua. Kesadaran orang tua bahwa program sekolah harus dibiayai, sehingga dapat mewujudkan pembelajaran yang bermutu, belum terbangun.

Iryani (2020:60) dalam penelitiannya tentang evaluasi penerapan MBS, mengemukakan dengan adanya otonomi sekolah, diharapkan bahwa sekolah mampu menciptakan sistem dan mekanisme pendidikan yang berkualitas dengan melibatkan berbagai unsur, seperti komite, murid, tokoh masyarakat dan pemerintah. Selama ini keterlibatan unsur-unsur tersebut hanya terbatas pada finansial tidak menyentuh pada kebijakan dalam penyusunan sistem dan mekanisme sekolah dalam dua belajar mengajar. Sehingga, pada MBS ini keaktifan pihak sekolah sangat di utamakan sebagai lokomotif dalam penyusun kebijakan.

Ada dua faktor yang dapat menjelaskan mengapa upaya perbaikan mutu pendidikan selama ini kurang atau tidak berhasil. Pertama, strategi pembangunan pendidikan selama ini lebih bersifat *input oriented*. Strategi yang demikian lebih

bersandar kepada asumsi bahwa bilamana semua input pendidikan telah dipenuhi, seperti penyediaan buku-buku (materi ajar) dan alat belajar lainnya, penyediaan sarana pendidikan, pelatihan guru dan tenaga kependidikan lainnya, maka secara otomatis lembaga pendidikan (sekolah) akan dapat menghasilkan output (keluaran) yang bermutu sebagaimana yang diharapkan. Ternyata strategi input-output yang diperkenalkan oleh teori *education production function* tidak berfungsi sepenuhnya di lembaga pendidikan (sekolah), melainkan hanya terjadi dalam institusi ekonomi dan industri. Kedua, pengelolaan pendidikan selama ini lebih bersifat *macro-oriented*, diatur oleh jajaran birokrasi di tingkat pusat. Akibatnya banyak faktor yang diproyeksikan di tingkat makro (pusat) tidak terjadi atau tidak berjalan sebagaimana mestinya di tingkat mikro (sekolah). Atau dengan singkat dapat dikatakan bahwa kompleksitasnya cakupan permasalahan pendidikan, kondisi lingkungan sekolah dan bervariasinya kebutuhan siswa dalam belajar, serta aspirasi masyarakat terhadap pendidikan seringkali tidak dapat terpikirkan secara utuh dan akurat oleh birokrasi pusat.

Suryosubroto (2010:197) menjelaskan manajemen peningkatan mutu berbasis sekolah merupakan alternatif baru dalam pengelolaan pendidikan yang lebih menekankan kepada kemandirian dan kreatifitas sekolah. Konsep ini diperkenalkan oleh teori *effective school* yang lebih memfokuskan dari pada perbaikan proses pendidikan. Pengembangan konsep manajemen ini didesain untuk meningkatkan kemampuan sekolah dan masyarakat dalam mengelola perubahan pendidikan kaitannya dengan tujuan keseluruhan, kebijakan, strategi perencanaan, inisiatif kurikulum yang lebih ditentukan oleh pemerintah dan otoritas pendidikan.

Kenyataan dilapangan menunjukkan bahwa mutu pendidikan indonesia masih banyak yang harus ditingkatkan. Berdasarkan data World Bank sebagaimana dikutip dari halaman <https://www.worldbank.org/en/country/indonesia/brief/world-bank-and-education-in-indonesia> sistem sekolah Indonesia sangat besar dan beragam. Dengan lebih dari 50 juta siswa dan 2,6 juta guru di lebih dari 250.000 sekolah, ini adalah sistem pendidikan terbesar ketiga di kawasan Asia dan terbesar keempat di dunia (setelah Cina, India, dan Amerika Serikat). Angka partisipasi murni sekolah dasar di bawah 60% di kabupaten-kabupaten miskin dibandingkan dengan kabupaten-kabupaten yang lebih mampu yang memiliki partisipasi universal. Angka partisipasi murni untuk pendidikan menengah telah mengalami peningkatan yang stabil (saat ini 66% di Sekolah Menengah Pertama dan 45% di Sekolah Menengah Atas) tetapi masih rendah dibandingkan dengan negara-negara lain di kawasan ini. Indonesia juga tertinggal di belakang negara tetangganya dalam Pendidikan Anak Usia Dini dan Pendidikan Tinggi, dengan angka partisipasi kasar masing-masing sebesar 21% dan 11,5%. World bank menekankan bahwa indonesia berada di bawah kinerja negara-negara tetangga dalam hal akses ke layanan pendidikan yang berkualitas.

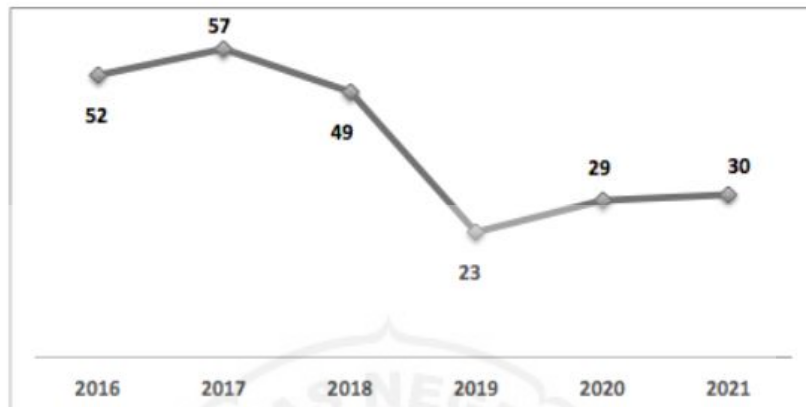
Laporan Word Bank 2018 bertajuk World Development Report 2018: *Learning to Realize Education's Promise*, Bank Dunia menengarai setidaknya empat faktor yang membuat peserta didik di banyak negara berkembang gagal mengikuti proses pembelajaran yang berkualitas, yaitu: (1) minimnya kesiapan siswa dalam mengikuti pembelajaran, baik karena kurangnya nutrisi sejak masa kanak-kanak, minimnya kondisi kesejahteraan keluarga, maupun kurangnya kemampuan literasi dasar; (2) kurangnya kompetensi dan motivasi guru dalam

mengajar; (3) minimnya sumber daya belajar; dan (4) manajemen dan tata kelola pendidikan yang buruk. Tiga yang pertama berdampak langsung terhadap kualitas pembelajaran, sementara yang terakhir berdampak tidak langsung, namun sangat berpengaruh terhadap pengelolaan sumber daya pembelajaran secara efektif.

Data *Programs International student assessment* (PISA) sebagaimana dilihat dalam halaman <https://data.oecd.org/pisa/science-performance-pisa.htm#indicator-chart> menunjukkan bahwa peringkat Indonesia juga masih kalah bersaing dengan negara lain, dimana Indonesia berada pada peringkat 74 dari 80 negara yang masuk dalam ranking PISA. Hasil studi yang dilakukan *Organization for Economic Co-Operation and Development* (OECD) tersebut patut kita khawatirkan. Skor PISA menunjukkan bahwa keterampilan dan kemampuan siswa di Indonesia dalam bidang membaca, matematika, dan sains masih lemah. Jika dibandingkan dengan skor pada tahun-tahun sebelumnya, skor tersebut cenderung stagnan. Pada 2003, Indonesia mendapat skor 382 dan setelah sempat mengalami penurunan, Indonesia kembali mendapat skor 382 pada 2018.

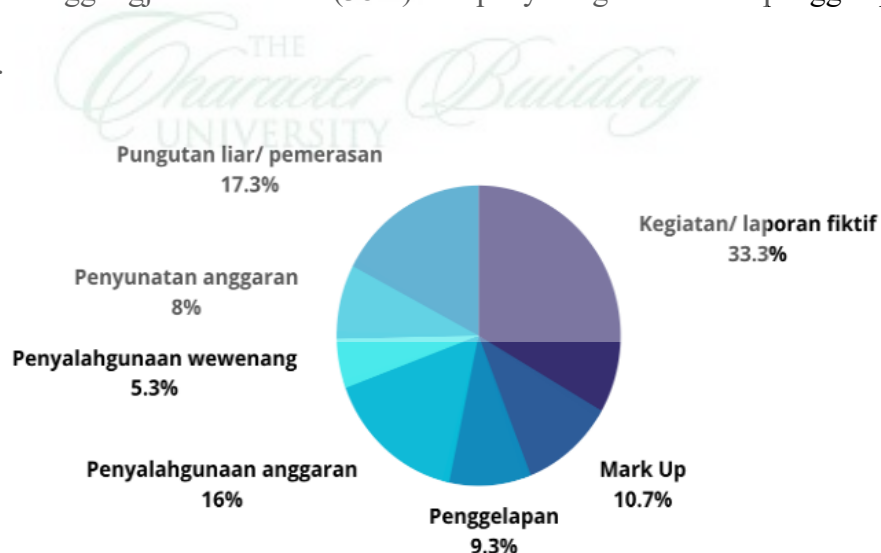
Kondisi pendidikan di Indonesia semakin mengkhawatirkan melihat data yang dipublikasi oleh ICW tentang tren penindakan korupsi sektor pendidikan: pendidikan di tengah kepongkasan korupsi tahun 2016-2021. menemukan terdapat 240 korupsi pendidikan yang ditindak Aparat Penegak Hukum (APH) sepanjang Januari 2016 hingga September 2021. Kasus tersebut terjadi dalam rentang waktu 2007 hingga 2021 dan menimbulkan kerugian negara Rp 1,6 triliun. Kerugian negara diyakini jauh lebih besar. Terdapat sejumlah kasus yang hingga kajian ini disusun belum diketahui besaran kerugian negaranya. Selain itu, dari observasi pengadaan barang dan jasa sektor pendidikan, kami menemukan terdapat pengadaan yang tak

sesuai kebutuhan dan tak dapat dimanfaatkan, baik karena mangkrak maupun tidak lengkap.



Grafik 1.1. : Jumlah Kasus Korupsi Sektor Pendidikan yang Ditangani Penegak Hukum Tahun 2016-2021

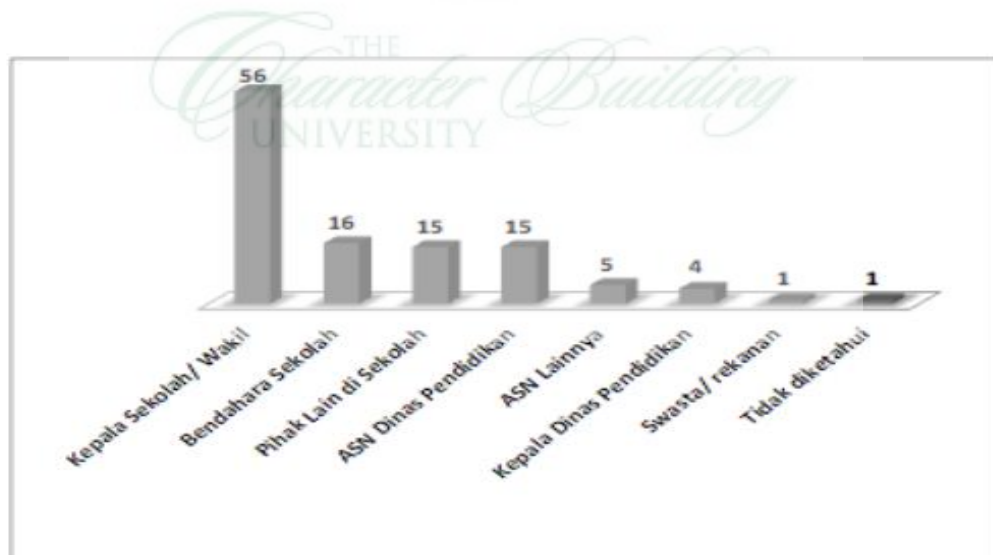
Berdasarkan data dari 240 kasus korupsi pendidikan yang ditindak APH 2016-September 2021, terdapat 52 kasus korupsi dana BOS. 37 kasus (71%) kasus dana BOS terjadi di level sekolah dan selalu melibatkan kepala sekolah. Modus paling umum dalam korupsi dana BOS di sekolah yaitu adanya kegiatan dan laporan pertanggungjawaban fiktif (38%) dan penyalahgunaan serta penggelapan anggaran.



Grafik 1.2: Sumber korupsi pada lembaga pendidikan tahun 2016-2021

Lebih lanjut menurut ICW korupsi di sekolah kerap terjadi berkaitan dengan penggunaan dan laporan pertanggungjawaban dana BOS (49% atau 37 dari 75 kasus). Kasus korupsi di sekolah terbanyak kedua merupakan pungli. Mulai dari pungli penerimaan siswa baru, dana UN, operasional Musyawarah Kerja Kepala Sekolah (MKKS), sertifikasi guru, penebusan Standar Kompetensi Kelulusan (SKL), hingga keperluan kelas. Komite sekolah, sebagaimana telah dibahas dalam kajian ini, dapat berperan penting dalam perencanaan maupun pengawasan dana BOS. Namun, peran komite sekolah kerap dikerdilkan. Mulai dari dibatasi ruangnya hingga aksesnya terhadap informasi anggaran sekolah untuk membuat dana BOS dikelola dalam ruang gelap.

Sejalan dengan fakta bahwa korupsi dana BOS banyak terjadi di level sekolah, top 3 tersangka korupsi dana BOS juga berasal dari sekolah. Dari total 113 tersangka dana BOS, 87 atau 76,9% tersangka merupakan kepala sekolah, bendahara sekolah, dan pihak lain di sekolah. Disusul oleh pegawai Dinas Pendidikan, ASN dari dinas lain seperti kepala daerah dan pihak swasta.



Grafik 1.3: Tersangka korupsi di lingkungan pendidikan tahun 2016-2021

ICW menyimpulkan bahwa tanpa peran substansial dari komite sekolah dalam perencanaan dan pengawasan dana BOS serta tanpa transparansi dana BOS kepada warga sekolah dan publik, dana BOS tetap akan sangat rentan dikorupsi. Kerentanan ini tetap tinggi meski dana BOS telah langsung ditransfer ke sekolah. Perubahan ini dapat mengurangi celah pungli dan tuntutan setoran oleh Dinas Pendidikan ke sekolah, tetapi tak menutup celah korupsi yang dapat dilakukan sekolah. Dari data penindakan korupsi dana BOS 2016- September 2021, 71% korupsi dana BOS (37 dari 52 kasus) terjadi di sekolah dan melibatkan kepala sekolah.

Peran aktif masyarakat sangat dibutuhkan dalam mengawasi transparansi dana dan kegiatan sekolah agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang. Banyak kejadian penyalahgunaan wewenang sebagaimana dimuat dalam publikasi media Metro Online tentang kasus korupsi pengadaan buku di Dinas Pendidikan Tebingtinggi, Para terdakwa membuat proyek fiktif pengadaan buku panduan pendidikan dengan memanfaatkan Dana Alokasi Umum (DAU) sebesar Rp 2,4 miliar. Pengusutan kasus ini atas laporan dari masyarakat. Kasus yang melibatkan sekolah juga terjadi di Langkat sebagaimana dimuat dalam media online Gatra bahwa Polda Sumatera Utara (Sumut) melalui Subdit III Tipidkor Ditreskrimsus Polda Sumut melakukan operasi tangkap tangan (OTT) terhadap Pengurus Kelompok Kerja Kepala Sekolah (K3S) dan para Kepala Sekolah SD Negeri di Kecamatan Gebang Kabupaten Langkat. Penangkapan dilakukan karena pengurus K3S diduga melakukan pengutipan uang Dana Bantuan Operasional Sekolah sebesar Rp.15.000 dikalikan jumlah siswa masing-masing dari 31 sekolah se Kecamatan Gebang. Media Kompas.com juga pernah memuat berita tentang Kadisdik

Tapanuli Utara Diduga Memeras Kepsek untuk Setor Dana BOS Dalam operasi tangkap tangan itu, tim menyita barang bukti uang tunai Rp 235 juta, 100 dollar AS, dan 200 yuan, serta delapan buku tabungan. Menurut juru bicara KPK Febri Diansyah, penangkapan ini berawal dari informasi yang disampaikan masyarakat. Dari ketiga kasus tersebut dapat disimpulkan pentingnya pengawasan dari semua pihak terutama masyarakat.

Peran komite sekolah sebagai salah satu perwakilan masyarakat disekolah sangat vital dalam mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang. Namun akhir-akhir ini munculnya masalah dimana peran komite sekolah tidak selalu ikut andil dalam kegiatan pencapaian mutu pendidikan, terlebih lagi semenjak di bebaskannya biaya pendidikan oleh pemerintah yang mewajibkan pendidikan 12 tahun, peran komite sekolah semakin tidak jelas sehingga perlu adanya penempatan ulang terhadap peranan komite sekolah dalam pencapaian mutu pendidikan. Padahal dalam peran serta fungsinya komite sekolah merupakan sebagai penghubung antara sekolah dan orang tua murid agar terjadi *feedback* yang baik guna menciptakan mutu pendidikan yang berkualitas. Koordinasi yang dijalankan dalam komite sekolah pun harus tepat sasaran, agar komite sekolah dapat menyalurkan apa saja yang diinginkan oleh wali murid, demi meningkatkan kepuasan pelanggan dan menjadi citra yang baik bagi sekolah tersebut.

Hasil wawancara dengan Koordinator pendidikan kecamatan pantai labu kabupaten Deli Serdang pada Peran Serta Masyarakat dalam Implementasi Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) pada Pendidikan Dasar di Kecamatan Pantai Labu adalah sebagai berikut:

1. Peran aktif masyarakat sebagai bagian dari implementasi manajemen berbasis sekolah di Kecamatan Pantai Labu Kabupaten Deli Serdang Provinsi Sumatera Utara masih belum berjalan maksimal, hal tersebut terjadi karena kurangnya pelatihan dalam penyusunan tugas dan fungsi komite sekolah. Komite Sekolah masih terfokus pada pemenuhan struktur sekolah saja. Komite sekolah belum difungsikan secara maksimal sebagaimana mestinya
2. Faktor yang mendukung implementasi peran aktif masyarakat sebagai bagian dari implementasi manajemen berbasis sekolah di Kecamatan Pantai Labu Kabupaten Deli Serdang Provinsi Sumatera Utara adalah sudah terbentuknya komite sekolah di setiap sekolah yang ada
3. Faktor yang menghambat implementasi peran aktif masyarakat sebagai bagian dari implementasi manajemen berbasis sekolah di Kecamatan Pantai Labu Kabupaten Deli Serdang Provinsi Sumatera Utara adalah masih lemahnya pemahaman tentang peran dan fungsi komite sekolah dalam memajukan pendidikan.

Hasil wawancara dengan beberapa kepala sekolah di SD Negeri Kecamatan Pantai Labu Kabupaten Deli Serdang pada bulan Januari 2021 mengatakan bahwa Peran Serta Masyarakat sudah tertuang dalam bentuk Komite Sekolah, Susunan komite sekolah terdiri dari orang tua siswa dan tokoh masyarakat setempat. Partisipasi komite sekolah belum berjalan secara maksimal, secara struktural Komite Sekolah sudah terbentuk, Komite lebih banyak terlibat dalam penyusunan program sekolah, sedangkan dalam pengawasan pelaksanaan program sekolah masih minim.

Hasil observasi awal menunjukkan bahwa dari 16 sekolah SD Negeri yang diobservasi di kecamatan Pantai Labu hanya 9 sekolah (56,25%) yang memiliki struktur komite sekolah yang lengkap, adapun 7 sekolah (43,75%) tidak dapat menunjukkan struktur organisasi komite sekolah yang ada di sekolah tersebut. Pihak sekolah belum sepenuhnya memahami dalam penerapan MBS masyarakat dan peningkatan mutu sekolah merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan karena, salah satu prinsip yang ada dalam MBS yaitu adanya partisipasi/ peran serta masyarakat untuk meningkatkan mutu sekolah/ pendidikan. Namun, selama ini peran serta masyarakat khususnya orang tua siswa dalam penyelenggaraan pendidikan masih sangat minim. Partisipasi masyarakat selama ini pada umumnya sebatas pada dukungan dana, sementara dukungan lain seperti pemikiran, moral, dan barang/jasa kurang diperhatikan oleh karena itu untuk memperbaikinya perlu dilakukan suatu upaya-upaya perbaikan, salah satunya adalah melakukan reorientasi penyelenggaraan pendidikan dengan melibatkan peran serta masyarakat melalui manajemen peningkatan mutu berbasis sekolah.

Permasalahan yang terjadi menyangkut komite sekolah yaitu komite sekolah di beberapa sekolah di Kecamatan pantai labu adalah tidak memiliki program kerja sendiri, sehingga komite sekolah tidak tahu apa yang harus mereka kerjakan. Hal ini dikarenakan tidak ada program kerja yang harus mereka laksanakan komite sekolah akan melaksanakan program yang telah dibuat oleh kepala sekolah sehingga hal ini akan berpengaruh terhadap kinerja komite sekolah dalam memerankan peran dan fungsinya, karena program kerja komite sekolah masih ikut dalam program kerja sekolah hal ini akan menyebabkan tidak berdayanya peran komite sekolah sebagai

organisasi yang mewadahi peran serta masyarakat dalam meningkatkan kualitas mutu layanan pendidikan.

Peran serta masyarakat dalam implementasi manajemen berbasis sekolah untuk meningkatkan mutu pendidikan pada pendidikan dasar maka dapat dilihat beberapa masalah dalam observasi awal peneliti yang dapat diidentifikasi. Seperti yang terjadi di sekolah dasar kecamatan Pantai Labu peran serta masyarakat belum berjalan baik. Masyarakat yang terlibat dalam komite sekolah hanya orang tua siswa saja, belum terlihat adanya peran tokoh agama, budaya serta dunia usaha dan industri dalam komite sekolah. Peran komite sekolah juga belum maksimal, hal tersebut dapat dilihat dari minimnya keterlibatan komite sekolah dalam pengambilan keputusan di sekolah tersebut. Berdasarkan kenyataan tersebut tentu saja dilakukan upaya-upaya perbaikan, salah satunya adalah melakukan reorientasi penyelenggaraan pendidikan dengan melibatkan peran serta masyarakat melalui manajemen berbasis sekolah.

Peraturan menteri pendidikan dan kebudayaan Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 2016 tentang komite sekolah, salah satu indikator kesuksesan penerapan MBS di sekolah dilihat dari aspek peran serta masyarakat. Peran serta masyarakat khususnya orang tua siswa dalam penyelenggaraan pendidikan selama ini masih minim. Partisipasi masyarakat selama ini pada umumnya sebatas pada dukungan dana, sementara dukungan lain seperti pemikiran, moral, dan bidang barang atau jasa kurang diperhatikan. Akuntabilitas sekolah terhadap masyarakat juga lemah, sekolah tidak merasa berkeharusan untuk mempertanggung jawabkan hasil pelaksanaan pendidikan kepada masyarakat, khususnya orang tua siswa,

sebagai salah satu unsur utama yang berkepentingan dengan pendidikan (*stakeholder*).

Saroha (2020:33) dalam penelitian tentang analisis implementasi manajemen berbasis sekolah di kecamatan pantai labu mengungkap temuan berdasarkan hasil observasi, wawancara dan dokumentasi di 16 sekolah dasar negeri dan 4 kantor desa kecamatan Pantai Labu, peneliti menilai bahwa peran serta masyarakat sudah tertuang dalam bentuk komite sekolah, susunan komite sekolah terdiri dari orang tua siswa dan tokoh masyarakat setempat. Partisipasi komite sekolah lebih banyak terlibat dalam penyusunan program sekolah, sedangkan dalam pengawasan pelaksanaan program sekolah masih minim. Idealnya peran serta masyarakat dalam pendidikan meliputi peran serta perseorangan, kelompok, keluarga, organisasi profesi, pengusaha, dan organisasi kemasyarakatan dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu layanan pendidikan. Masyarakat dapat berperan serta sebagai sumber pelaksana dan pengguna hasil pendidikan.

Undang-undang No. 20 Tahun 2003 Pasal 60, peraturan pemerintah No. 19 Tahun 2005 Pasal 86 & 87 dan Surat Keputusan Mendiknas No. 87/U/2002. juga disebutkan bahwa peran serta masyarakat merupakan komponen penilaian akreditasi sekolah. Akreditasi sekolah mencakup penilaian terhadap sembilan komponen sekolah, yaitu (a) kurikulum dan proses belajar mengajar; (b) administrasi dan manajemen sekolah; (c) organisasi dan kelembagaan sekolah; (d) sarana prasarana (e) ketenagaan; (f) pembiayaan; (g) peserta didik; (h) peranserta masyarakat; dan (1) lingkungan dan kultur sekolah.

Dwiyama dkk (2020:69) dalam penelitiannya tentang manajemen humas, membangun peran masyarakat pada lembaga pendidikan, menjelaskan bahwa Salah satu kunci keberhasilan sekolah di luar prestasi-prestasi yang diraih adalah tingginya partisipasi masyarakat dalam mendukung penyelenggaraan pendidikan. Partisipasi masyarakat bisa dalam bentuk apapun, misalnya keterlibatan dalam kegiatan-kegiatan komite sekolah, serta pemberian bantuan materil dan moril. Ada beberapa bentuk partisipasi masyarakat dalam pendidikan, seperti bantuan finansial, bantuan material, bantuan akademik, bantuan kultural dan bantuan evaluatif. Bantuan finansial dapat berupa dana yang tidak ditetapkan besarannya, tergantung keinginan masyarakat. Bantuan tersebut biasanya diberikan untuk keperluan pengembangan pendidikan seperti beasiswa, pembangunan rumah ibadah, atau dukungan pendanaan kegiatan siswa.

Bantuan material dapat berupa material bahan bangunan untuk perbaikan dan peningkatan sarana prasarana sekolah. Bantuan akademik berupa perhatian orang tua terhadap pendidikan anaknya yang bukan hanya disekolah tetapi juga dirumah. Selain itu bantuan akademik juga bisa dilakukan masyarakat dalam bentuk pemberian beasiswa bagi anak yang kurang mampu, dan penyediaan tempat magang untuk memperluas pengetahuan siswa di dunia praktif. Sementara bantuan kultural dapat berupa pemeliharaan nilai moral, pemberian contoh yang baik yang diberikan masyarakat kepada warga sekolah. Selanjutnya, bantuan evaluatif dapat berupa partisipasi masyarakat dalam mengontrol penyelenggaraan pendidikan.

Nurhasanah (2017:61-62) dalam penelitiannya tentang peran masyarakat dalam lembaga pendidikan menjelaskan adanya keterkaitan antara lembaga pendidikan dengan masyarakat inilah yang masih belum disadari oleh kedua belah

pihak, terutama masyarakat awam yang beranggapan bahwa mereka dengan lembaga pendidikan adalah lingkungan yang berbeda, padahal keterlibatan mereka sangat memberikan pengaruh yang positif bagi lembaga pendidikan. Di pihak lembaga pendidikan juga belum memberikan ruang gerak bagi masyarakat untuk ikut terlibat dalam proses pendidikan walaupun ada hanya sebatas keterlibatan secara materi sedangkan secara fisik dan psikis belum dilibatkan secara maksimal.

Ayu dkk (2017:158) dalam penelitiannya tentang Pengembangan model kemitraan sekolah dengan orang tua melalui media sosial dalam peningkatan mutu berbasis sekolah di sekolah menengah swasta, menjelaskan bahwa meningkatkan mutu sekolah melalui peningkatan peran serta masyarakat pada pengelolaan sekolah yang merupakan salah satu pilar MBS.

Peran serta masyarakat di sekolah merupakan salah satu komponen strategis dalam implementasi Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) yang berorientasi pada peningkatan mutu pendidikan. Secara konseptual, peran serta masyarakat tidak hanya dimaknai sebagai keterlibatan fisik, tetapi mencerminkan partisipasi aktif, sadar, dan bertanggung jawab dalam seluruh proses penyelenggaraan pendidikan. Menurut Keith Davis, partisipasi merupakan keterlibatan mental dan emosional individu dalam suatu kelompok yang mendorong kontribusi terhadap pencapaian tujuan bersama (Davis, 1989: 179). Sejalan dengan itu, Made Pidarta menegaskan bahwa partisipasi masyarakat dalam pendidikan mencakup keterlibatan dalam perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi program pendidikan (Pidarta, 2004: 56).

Dalam konteks MBS, peran serta masyarakat dapat disederhanakan ke dalam enam indikator inti, yaitu: (1) partisipasi dalam perencanaan, (2) partisipasi dalam Pengorganisasian, (3) partisipasi dalam pelaksanaan, (4) partisipasi dalam

pembiayaan, (5) partisipasi dalam pengawasan, serta (6) kemitraan dan dampak terhadap mutu pendidikan. Kelima indikator ini merupakan sintesis dari berbagai pandangan teoretis dan praktik empiris yang berkembang dalam manajemen pendidikan.

Berdasarkan fenomena di atas, maka penelitian ini mengarah kepada pengembangan model peran serta masyarakat dalam implementasi Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) untuk meningkatkan mutu pendidikan SD Negeri Kabupaten Deli Serdang.

1.2 Fokus Penelitian

Berdasarkan latar belakang di atas, maka fokus penelitian ini adalah pengembangan model peran serta masyarakat dalam implementasi manajemen berbasis sekolah untuk meningkatkan mutu pendidikan SD Negeri Kabupaten Deli Serdang.

1.3 Rumusan Masalah

1. Bagaimana kondisi aktual peran serta masyarakat dalam implementasi manajemen berbasis sekolah pada pendidikan dasar kabupaten Deli Serdang?
2. Bagaimana model pengembangan peran serta masyarakat pada pendidikan dasar kabupaten Deli Serdang yang dibutuhkan saat ini?
3. Bagaimana efektifitas pengembangan model peran serta masyarakat pada pendidikan dasar dalam meningkatkan mutu pendidikan kabupaten Deli Serdang?

4. Bagaimana peningkatan mutu pendidikan setelah menggunakan pengembangan model peran serta masarakat pada pendidikan dasar kabupaten Deli Serdang?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, pencapaian tujuan yang ditetapkan dalam penelitian ini yaitu :

1. Mengidentifikasi dan mendeskripsikan kondisi terkini peran serta masyarakat dalam implementasi manajemen berbasis sekolah pada pendidikan dasar Kabupaten Deli Serdang,
2. Menemukan model pengembangan peran serta masyarakat pada pendidikan dasar Kabupaten Deli Serdang yang dibutuhkan saat ini.
3. Untuk mengetahui efektifitas implementasi pengembangan model peran serta masarakat pada pendidikan dasar Kabupaten Deli Serdang.
4. Untuk mengetahui peningkatan mutu pendidikan setelah menggunakan pengembangan model peran serta masarakat pada pendidikan dasar Kabupaten Deli Serdang.

1.5 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang diuraikan di atas, penelitian ini diharapkan memiliki beberapa manfaat antara lain :

1. Secara Teoritis:

Memberikan sumbangan gagasan dan pemikiran di bidang manajemen pendidikan tentang pengembangan model peran serta masyarakat dalam implementasi Manajemen Berbasis Sekolah untuk meningkatkan mutu pendidikan.

2. Secara Praktis

a. Bagi Kepala Sekolah

Sebagai bahan masukan/pertimbangan dalam menetapkan suatu keputusan/kebijakan untuk meningkatkan mutu sekolah dengan mengembangkan model peran serta masyarakat.

b. Bagi Komite Sekolah

Sebagai bahan masukan/pertimbangan bagi komite sekolah untuk menjalankan fungsinya dalam upaya membantu sekolah untuk meningkatkan mutu pendidikan sehingga tujuan pendidikan dapat dicapai dengan optimal.

c. Bagi Dinas Pendidikan

Hasil penelitian ini diharapkan bisa menjadi masukan dan acuan bagi dinas pendidikan dalam pengambilan keputusan tentang pengembangan model peran serta masyarakat di lembaga pendidikan untuk meningkatkan mutu pendidikan.

d. Bagi Peneliti

Diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan bagi penulis tentang pengembangan model peran serta masyarakat dalam implementasi manajemen berbasis sekolah untuk meningkatkan mutu pendidikan.