

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Kebijakan Publik

Untuk menyelesaikan suatu masalah, pemerintah mempunyai alat yaitu sebuah kebijakan. Dewey mengatakan bahwa kebijakan publik menitikberatkan pada “publik dan problem-problemnya”. Dikatakan oleh Heidenheimer bahwa

“Kebijakan publik membahas soal bagaimana isu-isu dan persoalan tersebut disusun dan didefinisikan, dan bagaimana kesemuanya itu diletakkan ke dalam agenda kebijakan dan agenda politik. Selain itu kebijakan publik juga merupakan studi tentang “bagaimana, mengapa dan apa efek dari tindakan aktif (*action*) dan pasif (*inaction*) pemerintah”. (dalam Parsons, 2005 : x)

Kebijakan publik menurut Laswel dan Kaplan, pada hakekatnya merupakan

“Suatu keputusan yang sudah mantap atau “*a standing decision*” menyangkut kepentingan umum, oleh pejabat-pejabat pemerintah dan instansi-instansi pemerintah dalam proses penyelenggaraan negara. Keputusan mana didasarkan pada pilihan-pilihan atau pertimbangan dalam rangka mewujudkan suatu tujuan tertentu dengan menggunakan sarana-sarana yang sesuai.

Sedangkan Thomas R. Dye berpendapat bahwa kebijaksanaan negara ialah pilihan tindakan apapun yang dilakukan atau tidak yang dilakukan oleh pemerintah. (dalam Sumaryadi, 2005 :19).

Menurut Anderson kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan (dalam Winarno, 2002 :

16). Konsep kebijakan publik ini kemudian mempunyai beberapa implikasi, yaitu:

- a. Titik perhatian dalam membicarakan kebijakan publik berorientasi pada maksud atau tujuan dan bukan perilaku secara serampangan.
- b. Kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang tersendiri.
- c. Kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi, atau mempromosikan perumahan rakyat dan bukan apa yang diinginkan oleh pemerintah.

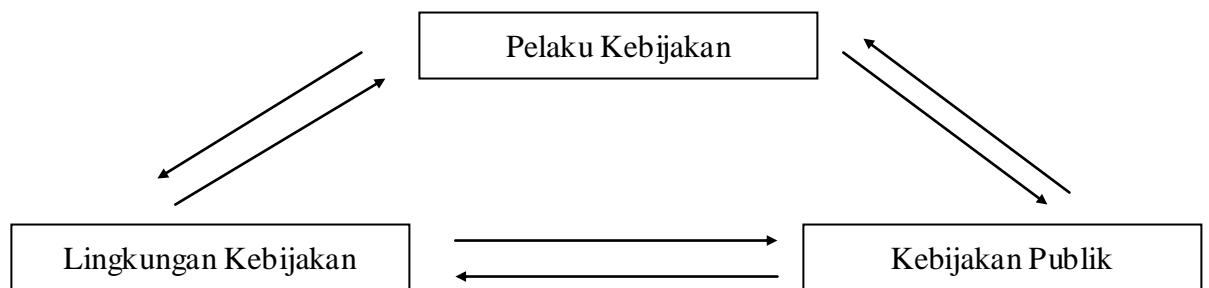
Suatu kebijakan dihasilkan melalui serangkaian kegiatan yang dilakukan para aktor kebijakan melalui proses kebijakan publik. Proses kebijakan publik adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis dalam proses kebijakan publik tersebut menurut William N. Dunn melalui 5 tahap yang meliputi :

1. Tahap Perumusan Masalah
Memberikan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah.
2. Tahap Forecasting (Peramalan)
Memberikan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari diterapkannya alternatif kebijakan, termasuk apabila tidak membuat kebijakan.
3. Tahap Rekomendasi Kebijakan
Memberikan informasi mengenai manfaat bersih dari setiap alternatif, dan merekomendasikan alternatif kebijakan yang memberikan manfaat bersih paling tinggi.
4. Tahap Monitoring Kebijakan
Memberikan informasi mengenai konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan termasuk kendala-kendalanya.
5. Tahap Evaluasi Kebijakan
Memberikan informasi mengenai kinerja atau hasil dari suatu kebijakan.

Dalam teori sistem yang dikemukakan oleh Dunn, mengatakan bahwa dalam pembuatan kebijakan publik melibatkan 3 elemen yaitu pelaku kebijakan, kebijakan publik dan lingkungan kebijakan.

Gambar 2.1

Hubungan Tiga Elemen Sistem Kebijakan



(dalam Subarsono, 2006 : 15)

Pelaku kebijakan dalam Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) disini adalah pemerintah, unsur pendidik dan tenaga kependidikan serta siswa. Lingkungan dapat berupa lingkungan internal yaitu di dalam sekolah maupun lingkungan eksternal yaitu di luar sekolah, dapat berarti pula masyarakat sekitar sekolah.

Kebijakan bidang pendidikan di Indonesia saat ini diarahkan pada pencapaian tiga pilar pendidikan yang salah satunya adalah pilar peningkatan mutu pendidikan. Dalam rangka peningkatan mutu pendidikan di Indonesia, salah satu alternatif kebijakan yang dipilih adalah dengan adanya Manajemen Berbasis Sekolah (MBS).

B. Implementasi Kebijakan Publik

B.1 Pengertian Implementasi Kebijakan

Hakekat dari implementasi merupakan rangkaian kegiatan yang terencana dan bertahap yang dilakukan oleh instansi pelaksana dengan didasarkan pada kebijakan yang telah ditetapkan oleh otoritas berwenang. Sebagaimana rumusan dari Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabartier (dalam Abdul Wahab, 1990:51) mengemukakan bahwa implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk Undang-Undang namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya keputusan itu mengidentifikasikan masalah-masalah yang ingin dicapai dan berbagai cara untuk menstrukturkan proses implementasinya. Proses ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu, biasanya diawali dengan tahapan pengesahan Undang-Undang kemudian output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan oleh badan (instansi) pelaksana, dan akhirnya perbaikan-perbaikan penting terhadap Undang-Undang atau peraturan yang bersangkutan.

Berdasarkan pemahaman di atas konklusi dari implementasi jelas mengarah kepada pelaksanaan dari suatu keputusan yang dibuat oleh eksekutif. Tujuannya ialah untuk mengidentifikasi masalah yang terjadi sehingga tercipta rangkaian yang tersruktur dalam upaya penyelesaian masalah tersebut. Dalam konsep implementasi ini harus digaris-bawahi ada

kata-kata serangkaian terstruktur yang memiliki makna bahwa dalam prosesnya implementasi pasti melibatkan berbagai komponen dan instrumen.

Kompleksitas implementasi bukan saja ditunjukkan oleh banyaknya aktor atau unit organisasi yang terlibat, tetapi juga dikarenakan proses implementasi dipengaruhi oleh berbagai variabel yang kompleks, baik variabel yang individual maupun variabel organisasional, dan masing-masing variabel pengaruh tersebut juga saling berinteraksi satu sama lain (A.G Subarsono, 2006:89).

Untuk lebih mudah dalam memahami pengertian implementasi kebijakan Lineberry (1978) dalam Fadillah Putra (2003:81) menspesifikasikan proses implementasi setidaknya memiliki elemen-elemen sebagai berikut :

1. Pembentukan unit organisasi baru dan staf pelaksana
2. Penjabaran tujuan ke dalam berbagai aturan pelaksana (*standard operating procedure / SOP*)
3. Koordinasi berbagai sumber dan pengeluaran kepada kelompok sasaran; pembagian tugas di dalam dan di antara dinas-dinas/badan pelaksana
4. Pengalokasian sumber-sumber untuk mencapai tujuan.

Salah satu komponen utama yang ditonjolkan oleh Lineberry, yaitu pengambilan kebijakan (*policy-making*) tidaklah berakhir pada saat kebijakan itu dikemukakan atau diusulkan, tetapi merupakan kontinuitas dari pembuatan kebijakan.

Dengan demikian kebijakan hanyalah merupakan sebuah awal dan belum dapat dijadikan indikator dari keberhasilan pencapaian maksud dan tujuan. Proses yang jauh lebih esensial adalah pada tataran implementasi kebijakan yang ditetapkan. Karena kebijakan tidak lebih dari suatu perkiraan (*forecasting*) akan masa depan yang masih bersifat semu, abstrak dan konseptual. Namun ketika telah masuk di dalam tahapan implementasi dan terjadi interaksi antara berbagai faktor yang mempengaruhi kebijakan, barulah keberhasilan maupun ketidakberhasilan kebijakan akan diketahui.

Bahkan Udoji dalam Abdul Wahab (1997: 59) dengan tegas mengatakan *the execution of policies is as important if not more important than policy-making. Policies will remain dreams or blue prints file jackets unless they are implemented* (pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin lebih penting dari pembuatan kebijaksanaan. Kebijakan-kebijakan hanya akan berupa impian atau rencana yang bagus, yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan). Oleh karena ditarik suatu kesimpulan bahwa implementasi merupakan unsur yang sangat penting sebagai kontinuitas dari munculnya suatu kebijakan.

Setelah kebijakan diimplementasikan terhadap sekelompok objek kebijakan baik itu masyarakat maupun unit-unit organisasi, maka bermunculanlah dampak-dampak sebagai akibat dari kebijakan yang dimaksud. Islamy dalam Yuyun Ningsih (2004:28) mengatakan bahwa setiap kebijakan yang telah dibuat dan dilaksanakan akan membawa dampak

tertentu terhadap kelompok sasaran, baik yang positif (*intended*) maupun yang negatif (*unintended*). Untuk itu tinjauan efektifitas kebijakan, selain pencapaian tujuan harus diupayakan pula untuk meminimalisir ketidakpuasan (*dissatisfaction*) dari seluruh stakeholder. Dengan demikian deviasi dari kebijakan tidak terlampau jauh niscaya akan mencegah terjadinya konflik di masa akan datang.

B.2 Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Sebagaimana telah dibahas didalam konsep implementasi kebijakan, terdapat berbagai variabel yang saling terikat, berinteraksi dan mempengaruhi antara satu dengan yang lain. Keseluruhan variabel tersebut merupakan suatu rangkaian yang tidak terpisahkan dan dapat menjadi faktor pendorong (*push factor*) maupun faktor penekan (*pull factor*). Oleh sebab itu para pengambil kebijakan (*policy maker*) hendaknya menyadari akan substansi dari berbagai faktor tersebut sebelum kebijakan diformulasikan dan diimplementasikan.

Menurut AG. Subarsono (2006:89) ada berbagai macam teori implementasi, seperti dari George C. Edwards III (1980), Merilee S. Grindle (1980), dan Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983), Van Meter dan Van Horn (1975), dan Cheema dan Rondinelli (1983), dan David L. Weimer dan Aidan R. Vining (1999). Guna pembatasan dalam penelitian ini maka peneliti memilih untuk menyajikan beberapa teori yang dianggap relevan dengan materi pembahasan dari objek yang diteliti. Hal ini lebih

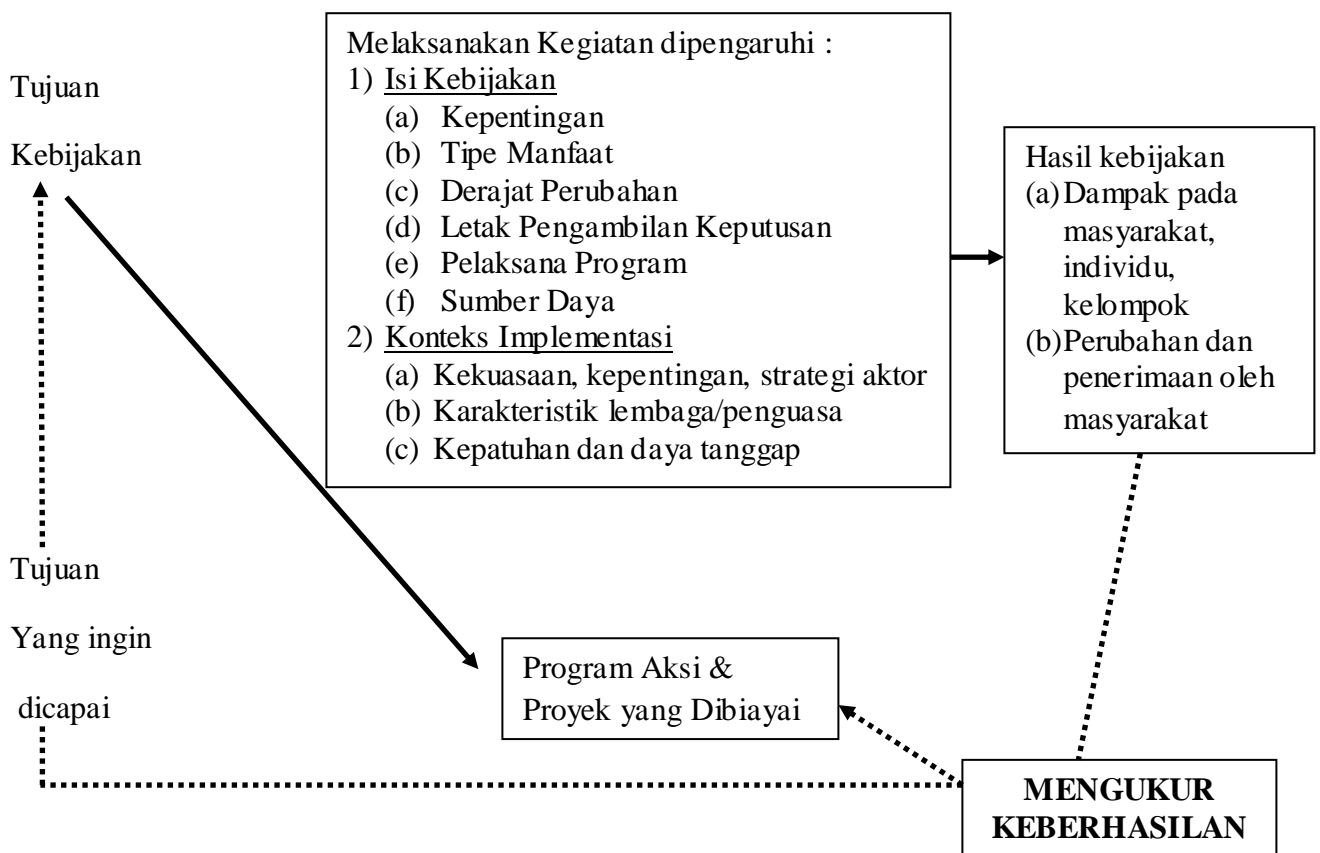
kepada mengarahkan peneliti agar lebih fokus terhadap variabel-variabel yang dikaji melalui penelitian ini.

(1) Teori Merilee S. Grindle

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S, Grindle (1980) dipengaruhi oleh isi kebijakan (*content of policy*) dan konteks pelaksanaan kebijakan (*context of implemetation*) sebagaimana terlihat pada gambar berikut :

Gambar 2.2

Implementasi sebagai Proses Politik dan Administrasi



Sumber : Merilee S. Grindle dalam AG. Subarsono (2006:94)

Berdasarkan gambar 2.1 dikatakan oleh Merilee S. Grindle bahwa isi kebijakan (*content of policy*) terdiri dari kepentingan kelompok sasaran, tipe, manfaat, derajat perubahan yang diinginkan, letak pengambilan keputusan, pelaksanaan program, dan sumber daya yang dilibatkan. Sementara lingkungan implementasi (*context of implementation*) mengandung unsur keleluasaan kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, karakteristik lembaga dan penguasa, serta kepatuhan dan daya tanggap.

Kemudian bagaimanakan cara untuk mengukur keberhasilan suatu kebijakan yang telah diimplementasikan? Merilee menjawab pertanyaan ini dengan menjelaskan melalui gambar 2.1 bahwa indikator keberhasilan dalam implementasi kebijakan adalah dengan melihat konsistensi dari pelaksanaan program dan tingkat keberhasilan pencapaian tujuan.

(2) Teori Paul A. Sabatier dan Daniel A. Mazmanian

Teori lainnya yang tidak jauh berbeda dengan teori Merilee di atas ialah teori yang dikemukakan oleh Sabatier dan Mazmanian (1987). Karena dalam teorinya mereka menjabarkan dua variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan yang hampir identik dengan teori Merilee. Faktor pendorong pertama yaitu daya dukung peraturan yang mencakup instrumen yang memiliki keterlibatan langsung dalam mempengaruhi suatu kebijakan. Dan faktor pendorong yang kedua ialah

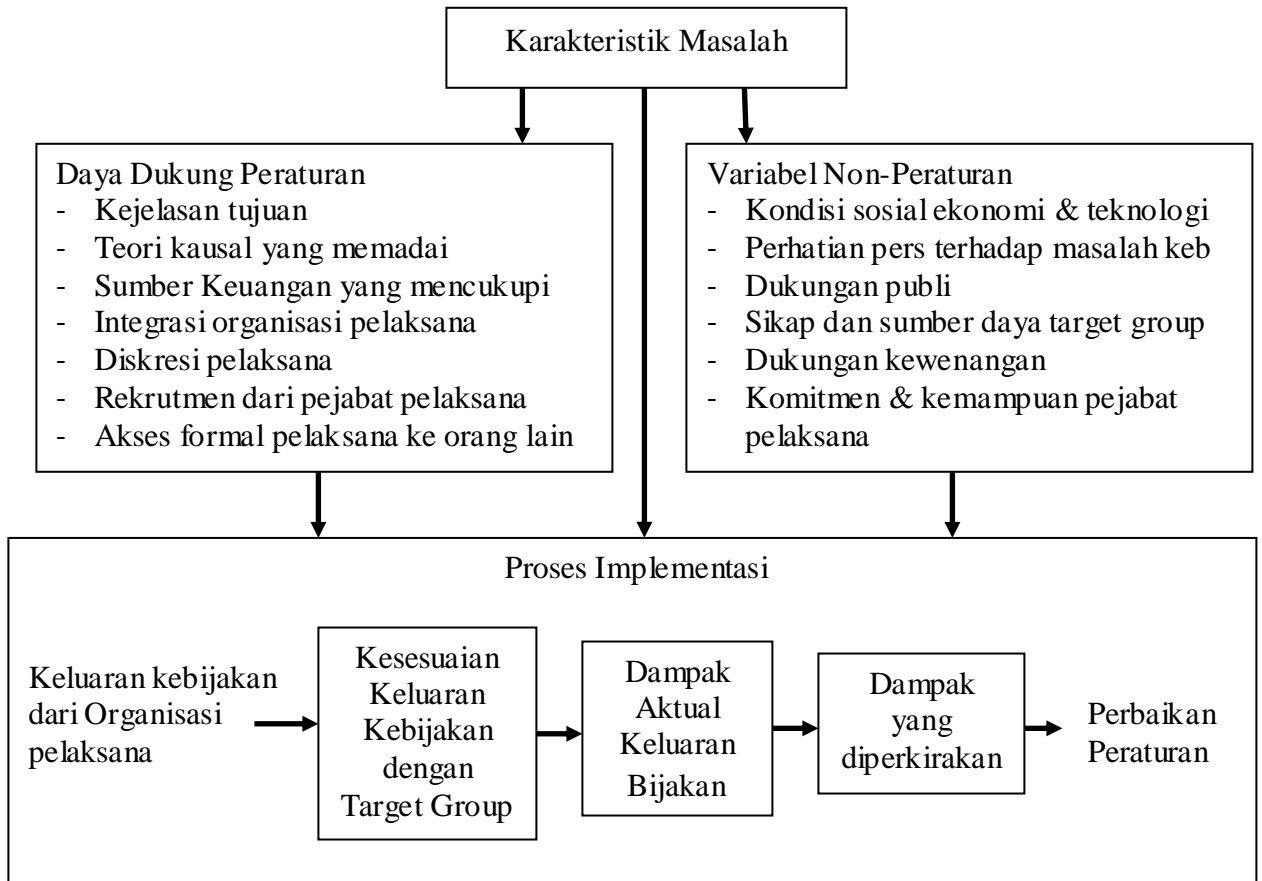
non peraturan yang mengandung unsur yang mirip dengan penjelasan mengenai lingkungan implementasi Merilee.

Terakhir faktor tambahan sebagai faktor di luar peraturan yang diuraikan oleh Sabatier dan Mazmanian adalah adanya karakteristik dari suatu masalah yang akan mempengaruhi implementasi kebijakan. Untuk itulah dipandang perlu untuk melakukan identifikasi masalah (*problem identification*), sebelum kebijakan diformulasikan. Karena dalam permasalahan sosial tertentu khususnya di masyarakat Indonesia yang heterogen, seni dalam mengolah kebijakan harus benar-benar diperhatikan. Tidak jarang suatu kebijakan yang ditujukan demi kemaslahatan justru menimbulkan konflik baru yang tidak diramalkan, diakibatkan para pengambil kebijakan gagal dalam mengkaraktirikan suatu masalah.

Untuk lebih mudah dalam memahami teori Sabatier dan Mazmanian, berikut peneliti menyajikan gambar dari teori yang dimaksud:

Gambar 2.3

Implementasi Kebijakan Menurut Sabatier Dan Mazmanian



Sumber : Sabatier dan Mazmanian dalam Fadillah P. (2003:89)

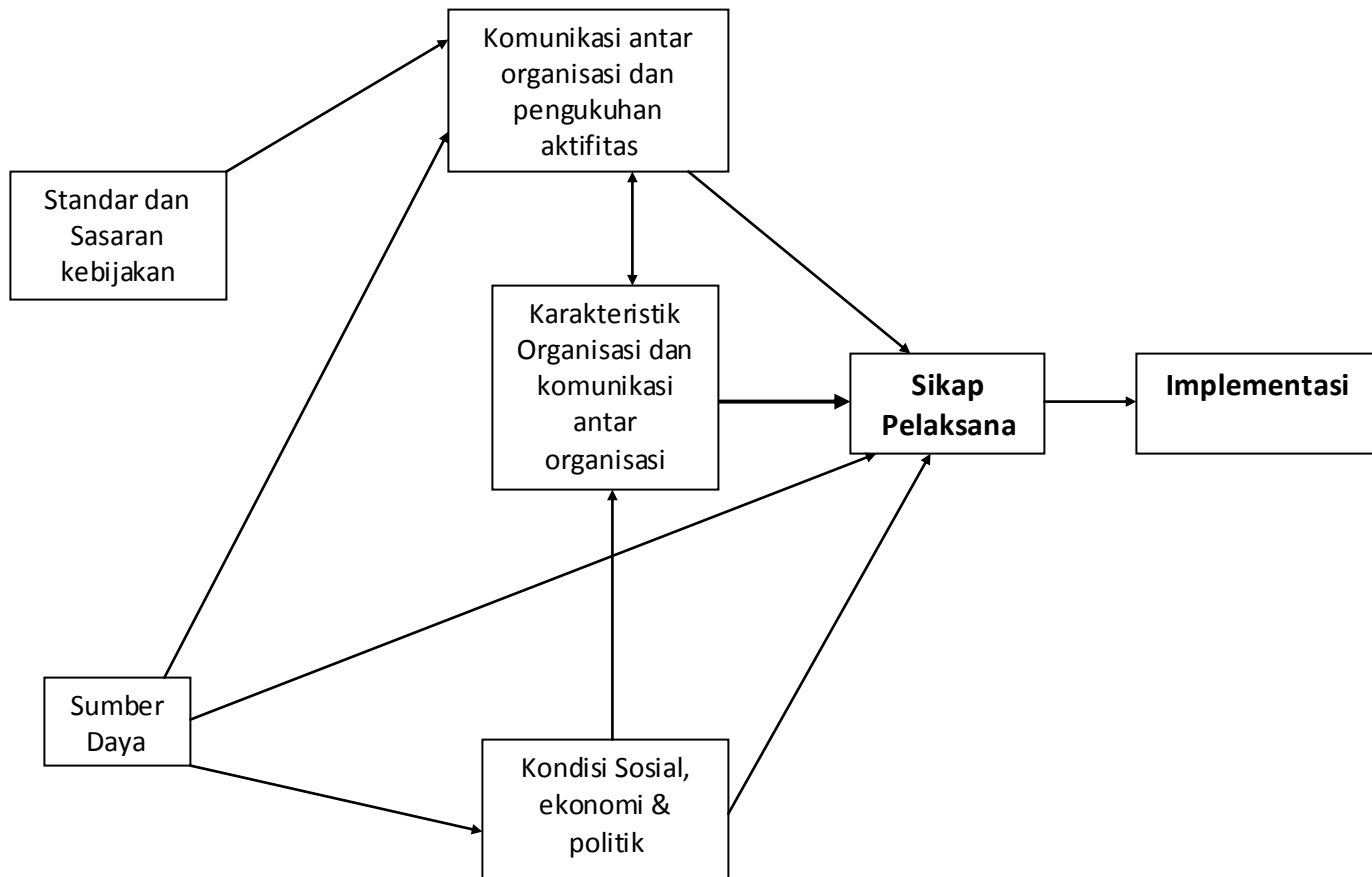
Pemikiran Sabatier dan Mazmanian dalam Fadillah Putra (2003:89) menganggap bahwa suatu implementasi akan efektif apabila birokrasi pelaksanaannya memenuhi apa yang telah digariskan oleh peraturan (petunjuk pelaksana maupun petunjuk teknis). Karena itu model *top-down* yang mereka kemukakan lebih dikenal dengan model *top-down* yang paling maju.

(3) Teori Implementasi Donald Van Horn

Menurut Meter dan Horn, ada 5 faktor yang mendorong keberhasilan Implementasi, yakni; (1) standar dan sasaran kebijakan; (2) sumberdaya; (3) komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas; (4) karakteristik agen pelaksana; dan (5) kondisi sosial, ekonomi dan politik. Untuk memperjelas kelima hal tersebut dapat dilihat pada gambar di bawah ini :

Gambar 2.4

Implementasi Kebijakan Menurut Donald Van Horn



Sumber : Sabatier dan Mazmanian dalam Fadillah P. (2003:95)

Berdasar gambar di atas, menurut van Horn bahwa kebijakan menuntut tersedianya sumberdaya. Kejelasan standar dan sasaran tidak

menjamin implementasi yang efektif apabila tidak di barengi dengan adanya komunikasi antar organisasi dan aktifitas pengukuhan. Struktur birokrasi pelaksana (karakteristik~ norma dan hubungan yang potensial msupun yang aktual) sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi. Organisasi pelaksana memiliki 6 variabel : (1) kompetensi dan jumlah staf. (2) rentang dan derajat pengendalian. (3) dukungan politik yang dimiliki. (4) kekuatan organisasi. (5)derajat keterbukaan dan kebebasan komunikasi.(6) keterkaitan dengan pembuat kebijakan. Kondisi ekonomi juga berpengaruh terhadap implementasi kebijakan. Kesemua faktor membentuk sikap pelaksana yang pada akhirnya menentukan seberapa tinggi kinerja kebijakan.

C. Konsep Manajemen Berbasis Sekolah

a) Manajemen

Nanang Fatah (1996: 1) mengartikan manajemen sebagai ilmu, yaitu bidang pengetahuan yang secara sistematis berusaha memahami mengapa dan bagaimana orang bekerja sama.

Menurut Nunung (1994: 23) manajemen adalah bagaimana cara mengatur, membimbing, dan memimpin semua orang yang menjadi bawahannya, agar usaha yang sedang dilaksanakan dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan terlebih dahulu.

George R. Terry di dalam bukunya *The Principles of Management* yang dikutip Nunung (1994: 22) mengemukakan manajemen sebagai

pencapaian tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya melalui usaha orang lain atau ada usaha-usaha untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan lebih dahulu dengan mempergunakan kegiatan orang lain.

Manajemen dalam Bahasa Inggris diartikan sebagai *the act or art to managing conduct, direction and control*, yaitu tindakan atau seni pengurusan, pengaturan, pengarahan dan pengawasan.

Definisi AECT 1977 membagi fungsi manajemen organisasi dan manajemen personalia sebagaimana dipraktekkan oleh administrator pusat dan program media. Manajemen melibatkan pengontrolan Teknologi Pembelajaran melalui perencanaan, organisasi, koordinasi, dan supervisi. Manajemen merupakan produk sistem nilai operasional. Kompleksitas manajemen sumber daya, personal dan desain, dan upaya pengembangannya terantai dalam besarnya intervensi yang tumbuh dari departemen perusahaan atau departemen sebuah sekolah sampai intervensi pembelajaran berskala nasional dan multinasional global.

Berdasarkan dari uraian di atas dapat dipahami bahwa manajemen memiliki banyak arti yang semuanya menunjukkan suatu kegiatan bersama. Selain itu ilmu manajemen dapat direalisasikan dalam semua aspek kehidupan. Begitu juga dengan manajemen proyek, dalam hal ini manajer proyek bertanggung jawab untuk merencanakan, menjadwal dan mengontrol fungsi-fungsi desain pembelajaran atau tipe proyek yang lain. Mereka harus melakukan negosiasi, pembiayaan, menetapkan sistem monitoring informasi dan mengevaluasi kemajuan.

b) Manajemen Sekolah

Manajemen sekolah seringkali diartikan sebagai administrasi sekolah. Dalam berbagai kepentingan, pemakaian istilah tersebut sering digunakan secara bergantian, demikian halnya dalam berbagai literatur, acapkali dipertukarkan. Berdasarkan fungsi pokoknya istilah manajemen dan administrasi mempunyai fungsi yang sama, fungsi-fungsi tersebut adalah fungsi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pembinaan.

Made Pidarta (1988: 15) mengungkapkan sesudah manajemen membuahakan aktivitas-aktivitas tertentu dalam lembaga pendidikan dengan program-programnya, sarananya, anggarannya, kriteria pelaksanaan dan keberhasilan dan petunjuk-petunjuk pelaksanaan, maka proses pendidikan dilaksanakan.

Kesimpulan yang diperoleh dari uraian di atas adalah manajemen sekolah merupakan manajemen yang melaksanakan fungsi-fungsi manajemen sekolah. Pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen sekolah harus berjalan secara terpadu dan berkesinambungan.

c) Manajemen Berbasis Sekolah

Mulyasa (2002: 11) mengungkapkan bahwa manajemen berbasis sekolah merupakan suatu konsep yang menawarkan otonomi pada sekolah untuk menentukan kebijakan sekolah dalam rangka meningkatkan mutu, efisiensi dan pemerataan pendidikan agar dapat mengakomodasi keinginan masyarakat setempat serta menjalin kerjasama yang erat antara sekolah, masyarakat dan pemerintah.

Menurut buku Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah (2002:3) mengartikan Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah (MPMBS) sebagai bagian dari Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) yaitu model manajemen yang memberikan otonomi lebih besar pada sekolah

dan mendorong pengambilan keputusan partisipatif yang melibatkan secara langsung semua warga sekolah (guru, kepala sekolah, karyawan, orang tua siswa dan masyarakat) untuk meningkatkan mutu sekolah berdasarkan kebijakan nasional.

BPPN dan Bank Dunia (1999) yang dikutip Mulyasa (2002: 25) memberi pengertian bahwa manajemen berbasis sekolah merupakan bentuk alternatif sekolah dalam program desentralisasi di bidang pendidikan yang ditandai oleh otonomi luas di tingkat sekolah, partisipasi masyarakat dan dalam kerangka kebijakan pendidikan nasional.

Pemahaman yang diperoleh dari uraian di atas adalah manajemen berbasis sekolah merupakan bentuk manajemen sekolah yang memiliki kewenangan lebih besar dari sebelumnya dan esensinya adalah pengambilan keputusan partisipatif untuk memperoleh mutu yang lebih baik.

1. Tujuan Manajemen Berbasis Sekolah

Manajemen berbasis sekolah merupakan salah satu upaya pemerintah untuk mencapai keunggulan masyarakat bangsa dalam penguasaan ilmu dan teknologi.

2. Manfaat Manajemen Berbasis Sekolah

Manajemen berbasis sekolah memberikan kebebasan dan kekuasaan yang besar pada sekolah disertai seperangkat tanggung jawab.

Mulyasa (2002: 27) mengungkapkan bahwa BPPN dan Bank Dunia telah mengkaji beberapa faktor yang perlu diperhatikan berkaitan dengan manajemen berbasis sekolah yaitu :

a. Kewajiban Sekolah

Manajemen berbasis sekolah yang menawarkan keleluasaan pengelolaan sekolah memiliki potensi yang besar dalam menciptakan kepala sekolah, guru, dan pengelola sistem pendidikan profesional. Oleh karena itu, pelaksanaannya perlu disertai seperangkat kewajiban, monitoring dan tuntutan pertanggungjawaban (akuntabel) yang relatif tinggi, untuk menjamin bahwa sekolah selain memiliki otonomi juga mempunyai kewajiban melaksanakan kebijakan pemerintah dan memenuhi harapan masyarakat sekolah.

b. Kebijakan dan Prioritas Pemerintah

Pemerintah sebagai penanggung jawab pendidikan nasional berhak merumuskan kebijakan-kebijakan yang menjadi prioritas nasional terutama yang berkaitan dengan program peningkatan *melek* huruf dan angka (*literacy and numeracy*), efisiensi, mutu dan pemerataan pendidikan. Sekolah tidak diperbolehkan untuk berjalan sendiri dengan mengabaikan kebijakan dan standar yang ditetapkan oleh pemerintah yang dipilih secara demokratis dalam hal ini.

c. Peranan Orangtua dan Masyarakat

Manajemen berbasis sekolah menuntut dukungan tenaga kerja yang terampil dan berkualitas untuk membangkitkan motivasi kerja yang lebih produktif dan memberdayakan otoritas daerah setempat, serta mengefisienkan sistem dan menghilangkan birokrasi yang tumpang tindih. Untuk kepentingan tersebut diperlukan partisipasi

masyarakat dan hal ini merupakan salah satu aspek yang penting. Melalui dewan sekolah (*school council*), orang tua dan masyarakat dapat berpartisipasi dalam pembuatan berbagai keputusan.

d. Peranan Profesionalisme dan Manajerial

Manajemen berbasis sekolah menuntut perubahan-perubahan tingkah laku kepala sekolah, guru dan tenaga administrasi dalam mengoperasikan sekolah. Pelaksanaan manajemen berbasis sekolah berpotensi meningkatkan gesekan peranan yang bersifat profesional dan manajerial. Untuk memenuhi persyaratan manajemen berbasis sekolah, kepala sekolah, guru dan tenaga administrasi harus memiliki pengetahuan yang dalam tentang peserta didik dan prinsip-prinsip pendidikan untuk menjamin bahwa segala keputusan penting yang dibuat sekolah didasarkan atas pertimbangan pendidikan.

e. Pengembangan Profesi

Agar sekolah dapat mengambil manfaat yang ditawarkan manajemen berbasis sekolah, perlu dikembangkan adanya pusat pengembangan profesi, yang berfungsi sebagai penyedia jasa pelatihan bagi tenaga kependidikan untuk manajemen berbasis sekolah.

d) Karakteristik Manajemen Berbasis Sekolah

Manajemen berbasis sekolah memiliki karakteristik yang perlu dipahami oleh sekolah yang akan menerapkannya. Sekolah yang ingin

berhasil dalam menerapkan manajemen berbasis sekolah, maka sejumlah karakteristiknya perlu dimiliki.

Menurut buku Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah (2002: 11) mengemukakan karakteristiknya sebagai berikut:

1. Output yang Diharapkan

Output adalah kinerja sekolah, yaitu prestasi sekolah yang dihasilkan dari proses sekolah. Kinerja sekolah diukur dari kualitasnya, efektivitasnya, produktivitasnya, efisiensinya, inovasinya, kualitas kehidupan kerja dan moral kerjanya.

2. Proses

a. Efektifitas Proses Belajar Mengajar yang Tinggi

Sekolah memiliki efektifitas proses belajar mengajar tinggi, hal ini ditunjukkan pada proses belajar mengajar yang menekankan pada pemberdayaan peserta didik.

b. Kepemimpinan Kepala Sekolah yang Kuat

Kepala sekolah memiliki peran yang kuat dalam mengkoordinasikan, menggerakkan dan menyetarakan semua sumber daya pendidikan yang tersedia.

c. Lingkungan Sekolah yang Aman dan Tertib

Sekolah memiliki lingkungan yang aman, tertib dan nyaman sehingga proses belajar mengajar dapat berlangsung dengan efektif.

d. Pengelolaan Tenaga Kependidikan yang Efektif.

Guru merupakan jiwa dari sekolah. Pengelolaan tenaga kependidikan mulai dari analisis kebutuhan, perencanaan, pengembangan, evaluasi kerja, hingga dari imbalan jasa merupakan peran penting bagi kepala sekolah, terlebih pada pengembangan tenaga kependidikan.

e. Sekolah Memiliki Budaya Mutu

Budaya mutu tertanam di sanubari semua warga sekolah, sehingga setiap perilaku selalu didasari oleh profesionalisme.

f. Sekolah Memiliki *Team Work* yang Kompak, Cerdas dan Dinamis

Kebersamaan merupakan karakteristik yang dituntut karena output pendidikan merupakan hasil kolektif warga sekolah.

g. Sekolah Memiliki Kewenangan /Kemandirian

Sekolah memiliki memiliki kewenangan untuk melakukan yang terbaik bagi sekolahnya, sehingga dituntut untuk memiliki kemandirian dan kesanggupan kerja yang tidak selalu menggantungkan pada atasan. Untuk menjadi mandiri, sekolah harus memiliki sumber daya yang cukup untuk menjalankan tugasnya.

h. Partisipasi Warga Sekolah dan Masyarakat

Partisipasi warga sekolah dan masyarakat merupakan bagian dari kehidupannya.

- i. Sekolah Memiliki Keterbukaan (Transparansi) Manajemen
Keterbukaan ini ditunjukkan dalam pengambilan keputusan, penggunaan uang dan sebagainya yang selalu melibatkan pihak-pihak terkait sebagai alat kontrol.
 - j. Sekolah Memiliki Kemampuan untuk Berubah
Sekolah setiap melakukan perubahan diharapkan hasilnya lebih baik dari sebelumnya terutama mutu peserta didik.
 - k. Sekolah Melakukan Evaluasi dan Perbaikan Secara Berkelanjutan
Fungsi evaluasi menjadi sangat penting dalam rangka meningkatkan mutu peserta didik dan mutu sekolah secara keseluruhan dan secara terus-menerus.
 - l. Sekolah Responsif dan Antisipatif Terhadap Kebutuhan
Sekolah selalu membaca lingkungan dan menanggapi secara cepat dan tepat.
 - m. Sekolah Memiliki Komunikasi yang Baik
Sekolah yang efektif memiliki komunikasi yang baik antar warga sekolah dan antar sekolah masyarakat.
 - n. Sekolah Memiliki Akuntabilitas
Akuntabilitas adalah bentuk pertanggungjawaban yang harus dilakukan sekolah terhadap keberhasilan program yang telah dilaksanakan.
 - o. Sekolah Memiliki Sustainability
Sekolah yang efektif memiliki kemampuan untuk menjaga kelangsungan hidupnya (sustainability) tinggi karena di sekolah terjadi proses akumulasi peningkatan mutu sumber dana, pemilikan aset sekolah yang mampu menggerakkan *income generating activities* dan dukungan yang tinggi dari masyarakat terhadap eksistensi sekolah.
3. Input Pendidikan
- a. Memiliki Kebijakan Mutu
Sekolah menyatakan dengan jelas tentang keseluruhan maksud dan tujuan sekolah yang berkaitan dengan mutu. Kebijakan mutu tersebut dinyatakan oleh pimpinan sekolah yaitu kepala sekolah. Kebijakan mutu tersebut disosialisasikan kepada semua warga sekolah.
 - b. Sumber Daya Tersedia Lengkap
Sumber daya yang memadai akan menghasilkan pencapaian sasaran sekolah seperti yang diharapkan.
 - c. Staf yang Kompeten dan Berdedikasi Tinggi
Sekolah yang efektif memiliki staf yang mampu dan berdedikasi tinggi terhadap sekolah.
 - d. Memiliki Harapan Prestasi yang Tinggi
Sekolah memiliki dorongan dan harapan yang tinggi untuk meningkatkan prestasi peserta didik dan sekolahnya.
 - e. Fokus pada Pelanggan

Pelanggan dalam hal ini adalah siswa harus menjadi fokus semua kegiatan sekolah.

f. Input Manajemen

Kepala sekolah dalam mengatur dan mengurus sekolahnya menggunakan sejumlah input manajemen. Kelengkapan dan kejelasan input manajemen akan membantu kepala sekolah untuk mengelola sekolahnya dengan efektif.

Buku Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah (2002 : 3) menyebutkan jika sekolah ingin sukses melaksanakan manajemen berbasis sekolah, maka sekolah perlu memiliki karakteristik manajemen berbasis sekolah.

Pemahaman yang diperoleh dari uraian di atas adalah pendekatan yang digunakan dimulai dari *output* dan diakhiri dengan *input* mengingat *output* memiliki tingkat kepentingan tertinggi, sedangkan proses memiliki tingkat kepentingan satu tingkat lebih rendah dari *output*, dan *input* memiliki tingkat kepentingan dua tingkat lebih rendah dari *output*.

Karakteristik manajemen berbasis sekolah bisa diketahui antara lain dari bagaimana sekolah dapat mengoptimalkan kinerja organisasi sekolah, proses kegiatan belajar mengajar, pengelolaan sumber daya manusia dan administrasinya.

e) Tahap-tahap pelaksanaan manajemen berbasis sekolah.

Menurut buku Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah (2002: 29) tahap-tahap yang harus dilakukan dalam pelaksanaan manajemen berbasis sekolah adalah sebagai berikut :

1. Melakukan Sosialisasi

Sekolah merupakan sistem yang terdiri dari unsur-unsur, semua unsure sekolah harus memahami konsep manajemen berbasis sekolah. Langkah pertama yang harus dilakukan oleh sekolah adalah mensosialisasikan konsep tersebut kepada setiap unsur sekolah mulai guru, siswa, wakil kepala sekolah, guru BK, karyawan, orangtua siswa, pengawas, pejabat dinas pendidikan kabupaten atau propinsi dan sebagainya. Bentuk sosialisasi melalui berbagai mekanisme, misalnya seminar, diskusi dan sebagainya.

2. Mengidentifikasi Tantangan Nyata Sekolah.

Sekolah melakukan analisis *output* sekolah yang hasilnya berupa identifikasi tantangan nyata yang dihadapi oleh sekolah.

3. Merumuskan Visi, Misi, Tujuan dan Sasaran Sekolah (Tujuan Situasional Sekolah).

Sekolah yang melaksanakan manajemen berbasis sekolah harus memiliki rencana pengembangan sekolah yang pada umumnya berupa perumusan visi, misi, tujuan dan strategi pelaksanaannya.

4. Mengidentifikasi Fungsi-Fungsi yang Diperlukan untuk Mencapai Sasaran.

Fungsi-fungsi ini antara lain fungsi proses belajar mengajar beserta fungsi-fungsi pendukungnya yaitu fungsi pengembangan kurikulum, fungsi ketenagaan, fungsi keuangan, fungsi layanan kesiswaan, fungsi pengembangan fasilitas, fungsi perencanaan dan evaluasi, dan fungsi hubungan sekolah dan masyarakat.

5. Melakukan Analisis SWOT (*Strength, Weakness, Opportunity, and Threat*).

Artinya tingkat kesiapan harus memadai, minimal memenuhi ukuran kesiapan yang diperlukan untuk memenuhi ukuran kesiapan yang dinyatakan sebagai kekuatan (*strength*), peluang (*opportunity*), kelemahan (*weakness*) dan ancaman (*threat*).

6. Alternatif Langkah Pemecahan Persoalan.

Memilih langkah pemecahan persoalan yakni tindakan yang diperlukan untuk mengubah fungsi yang tidak siap menjadi fungsi yang siap.

7. Menyusun Rencana dan Program Peningkatan Mutu.

Sekolah bersama-sama dengan semua unsurnya membuat perencanaan beserta program untuk merealisasikan rencana tersebut.

8. Melaksanakan Rencana Peningkatan Mutu.

Sekolah bersama warga sekolah hendaknya mengambil langkah proaktif untuk mewujudkan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan.

9. Melakukan Evaluasi Pelaksanaan.

Sekolah perlu mengadakan evaluasi pelaksanaan untuk mengetahui tingkat keberhasilan program.

10. Merumuskan Sasaran Mutu.

Hasil evaluasi berguna untuk dijadikan sebagai alat bagi perbaikan kinerja program yang akan datang. Hasil evaluasi juga merupakan masukan bagi

sekolah dan orang tua peserta didik berguna untuk merumuskan sasaran mutu baru untuk tahun yang akan datang.

Pemahaman yang diperoleh dari uraian diatas adalah pelaksanaan manajemen berbasis sekolah harus melalui tahap-tahap yang urut dan berkesinambungan. Keberhasilan melalui tahap-tahap ini akan membantu pencapaian keberhasilan program.

f) Fungsi-fungsi yang Didesentralisasikan ke Sekolah dalam pelaksanaan Manajemen Berbasis Sekolah

Menurut buku Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah (2002 : 22) mengungkapkan bahwa fungsi-fungsi yang dapat digarap oleh sekolah dalam pelaksanaan manajemen berbasis sekolah meliputi :

1. Pengelolaan Proses Belajar Mengajar
Sekolah diberi kewenangan untuk memilih strategi, metode dan teknik-teknik pembelajaran dan pengajaran yang efektif, sesuai dengan karakteristik siswa, guru dan kondisi nyata sumber daya di sekolah.
2. Perencanaan dan Evaluasi
Sekolah diberi wewenang melakukan perencanaan sesuai dengan kebutuhannya dan juga evaluasi internal tentang evaluasi program yang telah dilaksanakan.
3. Pengelolaan Kurikulum
Sekolah dapat mengembangkan kurikulum dalam bentuk memperdalam, memperkaya dan memodifikasi, tetapi tidak boleh mengurangi isi kurikulum yang berlaku secara nasional.
4. Pengelolaan Ketenagaan
Pengelolaan ketenagaan ini mulai dari perencanaan, rekrutmen hubungan kerja sampai evaluasi kerja kecuali yang menyangkut pengupahan dan rekrutmen guru pegawai negeri.
5. Pengelolaan Fasilitas
Sekolah yang paling mengetahui kebutuhan fasilitas, baik kecukupan, dan kesesuaian sehingga pengelolaan sekolah dilakukan oleh sekolah sendiri.
6. Pengelolaan Keuangan

Pengelolaan keuangan dilakukan oleh sekolah, hal ini didasari kenyataan bahwa sekolah harus diberi kebebasan pengalokasian uang.

7. Pelayanan Siswa

Pelayanan itu mulai dari penerimaan siswa baru, pembinaan, penempatan untuk melanjutkan sekolah sampai pengurusan alumni.

8. Hubungan Sekolah dan Masyarakat

Bentuknya merupakan peningkatan keterlibatan, kepedulian dan dukungan dari masyarakat terutama dukungan moral dan finansial.

9. Pengelolaan Iklim Sekolah

Lingkungan sekolah yang kondusif akan memberikan kenyamanan belajar siswa dan sekolah yang mengetahui kondisi tersebut.

Pemahaman yang dapat diambil dari uraian diatas dapat adalah fungsi-fungsi tersebut dapat diterapkan di sekolah karena sekolah yang lebih mengetahui kondisinya sendiri.

g) Tugas Kepala Sekolah dalam Pelaksanaan Manajemen Berbasis Sekolah.

Manajemen berbasis sekolah yang menawarkan keleluasaan pengelolaan sekolah memiliki potensi yang besar dalam menciptakan kepala sekolah, guru dan pengelola pendidikan yang profesional. Pelaksanaannya juga memerlukan seperangkat kewajiban, disertai dengan monitoring dan tuntutan pertanggung jawaban yang relatif tinggi, untuk menjamin bahwa sekolah selain memiliki otonomi juga memiliki kewajiban melaksanakan kebijakan pemerintah dan memenuhi harapan masyarakat sekolah. Sekolah juga dituntut mampu menampilkan pengelolaan sumber daya secara transparan, demokratis, tanpa monopoli, dan bertanggung jawab baik terhadap masyarakat maupun pemerintah dalam rangka meningkatkan kapasitas pelayanan terhadap peserta didik.

Kepala sekolah merupakan motor penggerak, penentu arah kebijakan sekolah yang akan menentukan bagaimana tujuan-tujuan sekolah dan pendidikan direalisasikan. Kepala sekolah juga dituntut untuk senantiasa meningkatkan efektivitas kinerja. Kinerja kepemimpinan kepala sekolah dalam kaitannya dengan manajemen berbasis sekolah adalah segala upaya yang dilakukan dan hasil yang dicapai oleh kepala sekolah dalam melaksanakan manajemen berbasis sekolah di sekolahnya tersebut.

Menurut Mulyasa (2002: 126) kepemimpinan kepala sekolah yang efektif dalam manajemen berbasis sekolah dapat dilihat berdasarkan kriteria berikut:

1. Mampu memberdayakan guru-guru untuk melaksanakan proses pembelajaran dengan baik, lancar dan produktif.
2. Dapat menyelesaikan tugas dan pekerjaan sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan.
3. Mampu menjalin hubungan yang harmonis dengan masyarakat sehingga dapat melibatkan mereka secara aktif dalam rangka mewujudkan tujuan sekolah dan pendidikan.
4. Berhasil menerapkan prinsip-prinsip kepemimpinan yang sesuai dengan tingkat kedewasaan guru dan pegawai lain di sekolah.
5. Mampu bekerja dengan tim manajemen.
6. Berhasil mewujudkan tujuan sekolah secara produktif sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

Menurut Kimball Wiles yang dikutip Soewadji (1987: 69-81) menyebutkan ada 5 keterampilan yang harus dimiliki kepala sekolah, yaitu:

1. Keterampilan dalam kepemimpinan.
2. Keterampilan dalam hubungan manusiawi.
3. Keterampilan dalam proses kelompok.
4. Keterampilan dalam administrasi personalia.

5. Keterampilan dalam menilai staf.

Konklusi yang diperoleh dari uraian diatas adalah kepala sekolah merupakan pemimpin pendidikan yang mempunyai tugas besar dalam mengembangkan mutu pendidikan di sekolah. Berkembangnya semangat kerja, kerjasama yang harmonis, minat terhadap perkembangan pendidikan, suasana kerja yang menyenangkan dan perkembangan mutu yang professional diantara para guru banyak ditentukan oleh kualitas kepemimpinan kepala sekolah. Sebagai pemimpin pendidikan, kepala sekolah juga harus mampu menolong stafnya untuk memahami tujuan bersama yang akan dicapai. Ia harus memberi kesempatan kepada staf untuk saling bertukar pendapat dan gagasan sebelum menetapkan tujuan. Kepala sekolah juga menjadi pemimpin yang bertugas dan bertanggung jawab dalam proses pembelajaran di sekolah. Ia menjalankan fungsi sebagai administrator, yaitu mengusahakan dan mengembangkan pelbagai fasilitas sehingga situasi belajar mengajar yang baik dapat berlangsung. Kepala sekolah juga dituntut persiapan dan pengalaman pendidikan yang cukup, selain kemampuannya untuk memimpin.

h) Peran Guru dalam Pelaksanaan Manajemen Berbasis Sekolah.

Manajemen berbasis sekolah memberi peluang bagi kepala sekolah, guru, dan peserta didik untuk melakukan inovasi dan improvisasi di sekolah, berkaitan dengan masalah kurikulum, pembelajaran, manajerial dan lain sebagainya yang tumbuh dari aktivitas, kreativias, dan profesionalisme yang

dimiliki. Pemberian kebebasan yang lebih luas juga memberikan kemungkinan kepada guru untuk dapat menemukan jati dirinya dalam membina peserta didik di lingkungan sekolah.

Proses belajar mengajar merupakan inti dari proses pendidikan secara keseluruhan dengan guru sebagai pemegang peranan utama. Proses belajar mengajar juga merupakan suatu proses yang mengandung serangkaian perbuatan guru dan siswa atas dasar hubungan timbal balik yang berlangsung dalam situasi edukatif untuk mencapai tujuan tertentu.

Menurut Wrightman yang dikutip Uzer Usman (1992: 1) mengungkapkan bahwa peran guru adalah serangkaian tingkah laku yang saling berkaitan yang dilakukan dalam suatu situasi tertentu serta berhubungan dengan kemajuan perubahan tingkah laku dan perkembangan siswa yang menjadi tujuannya.

Menurut Watten. B yang dikutip Sahertian (1994: 14) mengungkapkan bahwa peranan guru antara lain:

1. Sebagai tokoh terhormat dalam masyarakat sebab ia nampak sebagai seorang yang berwibawa.
2. Sebagai penilai ia memberi penilaian.
3. Sebagai seorang sumber yang berperan memberi ilmu pengetahuan.
4. Sebagai obyek identifikasi.
5. Sebagai penyangga dari rasa takut dan orang yang menolong memahami diri.
6. Sebagai pemimpin kelompok.
7. Sebagai orang tua atau wali.
8. Sebagai orang yang membina dan memberi layanan.
9. Sebagai kawan sekerja dan pembawa rasa kasih sayang.

Menurut Uzer Usman (1992: 7) peranan guru yang paling dominan adalah sebagai berikut:

1. Guru sebagai Demonstrator
Guru hendaknya senantiasa menguasai bahan atau materi pelajaran yang akan diajarkannya dan senantiasa mengembangkannya dalam arti meningkatkan kemampuannya dalam hal ilmu yang dimilikinya karena hal ini akan dapat menentukan hasil belajar yang dicapai siswa.
2. Guru sebagai Pengelola Kelas
Guru hendaknya mampu mengelola kelas, karena kelas merupakan lingkungan belajar dan suatu aspek dari lingkungan sekolah yang perlu diorganisasi. Pengawasan terhadap lingkungan menentukan sejauh mana lingkungan tersebut menjadi lingkungan belajar yang kondusif.
3. Guru sebagai Mediator dan Fasilitator
Sebagai mediator guru hendaknya memiliki pengetahuan dan pemahaman yang cukup tentang media pendidikan karena media merupakan alat komunikasi guru yang berguna untuk lebih mengefektifkan proses belajar mengajar.
4. Guru sebagai Evaluator
Penilaian perlu dilakukan karena dengan penilaian guru dapat mengetahui keberhasilan pencapaian tujuan, penguasaan siswa terhadap materi pelajaran, serta ketepatan atau keefektifan metode mengajar.

Pemahaman yang diperoleh dari uraian diatas adalah guru memiliki peran yang sangat penting dalam menentukan kuantitas dan kualitas pengajaran yang dilaksanakannya. Oleh sebab itu, guru harus memikirkan dan membuat perencanaan secara seksama dalam meningkatkan kesempatan belajar bagi siswanya dan memperbaiki kualitas mengajarnya.

D. Bangun Teori.

Dari paparan teori di atas, penulis mencoba membuat bangun teori sebagai berikut:

Gambar 2.5

Bangun Teori Implementasi Kebijakan Manajemen Berbasis Sekolah

