

## BAB 2

### TINJAUAN LITERATUR

#### 2.1. Penelitian Terdahulu

Berikut ini akan dibahas tentang beberapa penelitian terdahulu terkait dengan implementasi kebijakan di bidang pendidikan, khususnya yang terkait dengan manajemen berbasis sekolah (MBS). Di antara penelitian yang pernah dilakukan adalah Evaluasi Implementasi Kebijakan Pendidikan Sistem Ganda Di Sekolah Kejuruan oleh Wahyu Nurharjadmo di SMK Negeri II Kabupaten Klaten, Pelaksanaan Kebijakan MBS di DKI Jakarta oleh Tim Peneliti ICW, Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan MBS di Jabotabek oleh Imam Sutadji, dan Implementasi manajemen berbasis sekolah Di Sekolah Dasar Negeri 1 Wonogiri oleh Rusiati.

##### 2.1.1. Evaluasi Implementasi Kebijakan Pendidikan

Evaluasi Implementasi Kebijakan Pendidikan Sistem Ganda Di Sekolah Kejuruan oleh Wahyu Nurharjadmo. Penelitian ini menekankan pada pelaksanaan program Pendidikan Sistem Ganda (PSG) dan hambatan yang berada di SMK Negeri II Kabupaten Klaten. Penelitian ini dipublikasi melalui *Spirit Publik* Vol. 4, No. 2, Oktober 2008 Hal. 215 – 228.

Penelitian ini menggunakan teori yang dikemukakan oleh Ripley (1985). Ripley merumuskan evaluasi implementasi kebijakan sebagai berikut (1) Ditujukan untuk melakukan evaluasi terhadap proses; (2) Dilaksanakan dengan menambah pada perspektif apa yang terjadi selain kepatuhan; (3) Dilakukan untuk mengevaluasi dampak jangka pendek implementasi dititikberatkan pada evaluasi kinerja proses implementasi kebijakannya. Meski dalam penelitian ini juga mempertimbangkan perspektif implementasi kebijakan model rasional (*top down*), namun dalam pelaksanaan penelitian ini tidak mencoba mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, tetapi lebih mengacu bagaimana proses itu berlangsung, apakah telah sesuai dengan aturan pelaksanaannya, hasil apa yang telah diperoleh selama proses implementasi, bagaimana sikap pelaksanaannya, bagaimana sejumlah sumber digunakan untuk proses implementasi.

Hasil dari penelitian ini dapat diketahui bahwa pendekatan yang digunakan dapat menjelaskan tentang sisi kepatuhan, proses pelaksanaan program Pendidikan Sistem Ganda di SMK Negeri 2 Klaten sesuai dengan standar aturan yang ada yaitu Petunjuk teknis dan Petunjuk Pelaksanaannya. Tidak adanya keluhan yang muncul baik dari pihak sekolah, institusi pasangan maupun dari sasaran kebijakan menunjukkan bahwa semua proses pelaksanaan dapat berlangsung dengan baik.

Dari sisi sikap pelaksana, pemahaman program yang baik membawa dampak pada sikap yang diambil oleh pelaksana kebijakan. Pihak sekolah beserta institusi pasangan telah menunjukkan komitmen yang tinggi untuk keberhasilan pelaksanaan PSG. Perjanjian kerjasama yang dilakukan antara sekolah dan institusi pasangan telah mampu menjadikan proses pelaksanaan Praktek Kerja Industri yang merupakan perwujudan pelaksanaan PSG berjalan seperti yang diharapkan. Komunikasi yang dilakukan baik komunikasi secara vertikal dan horizontal telah mampu menjadikan pelaksanaan program berjalan seperti yang diharapkan. Komunikasi yang terjadi baik antara sekolah dengan institusi pasangan maupun dengan siswa telah menyebabkan pelaksanaan program seakanakan tak ada hambatan yang berarti. Intensivitas komunikasi melalui proses pembimbingan baik dalam rangka kerja praktek pelajaran di sekolah maupun pada saat praktek kerja industri menunjukkan bahwa proses komunikasi dengan sasaran kebijakan dapat berjalan seperti yang diharapkan.

Penelitian ini juga berhasil menjelaskan bahwa pihak sekolah telah menggunakan *resources* yang dimiliki secara optimal. Guru-guru yang ada dan mempunyai latar belakang pendidikan tehnik dikerahkan untuk menjadi pembimbing baik dalam praktek di sekolah maupun sebagai pembimbing selama prakerin.

Selain itu, hasil dari penelitian ini juga menjelaskan bahwa pemilihan instruktur yang cakap juga mempengaruhi keberhasilan implementasi program PSG. Sedangkan persoalan yang dirasakan dalam kaitan dengan sumber daya adalah keterbatasan subsidi yang diberikan oleh sekolah, sehingga membebani siswa dalam pelaksanaan prakerin. Hal ini berdampak pada adanya gangguan dalam pelaksanaan praktek kerja industri, terutama bagi siswa dari kalangan

tak mampu. Di samping itu, masih adanya siswa yang kurang serius dalam memandang Prakerin telah menyebabkan pelaksanaan prakerin tidak bisa memperoleh hasil seperti yang diharapkan.

#### 2.1.2. Studi Kebijakan Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) di DKI Jakarta

Penelitian tentang Kebijakan Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) di DKI Jakarta yang dilaksanakan secara tim peneliti ICW yang terdiri atas Ade Irawan, Eriyanto, Luky Djani, dan Agus Sunaryanto. Tujuan awal penelitian ini awal untuk mengetahui kemunculan dan penerapan kebijakan MBS serta dampaknya dalam perbaikan kualitas pelayanan pendidikan.

Metoda yang dipakai dalam melakukan penelitian adalah *report card system* (RCS) dengan menggabungkan riset kualitatif dan kuantitatif sekaligus. Langkah awal membuat pemetaan kebijakan melalui studi pustaka, dokumen, analisi media, serta wawancara tokoh kunci seperti Dirjen Dikdasmen, konsultan proyek, serta praktisi dan pengamat pendidikan. Dilanjutkan dengan melakukan *focus group discussion* (FGD) di lima wilayah DKI Jakarta bersama guru, orang tua siswa, dan siswa. Hasil FGD ini dijadikan sebagai bahan untuk melakukan survey di SD, baik negeri maupun swasta di DKI Jakarta, respondennya adalah guru dan orang tua siswa

Secara umum hasil penelitian yang dilaksanakan pada tahun 2003 dan 2004, menggambarkan MBS muncul karena besarnya dukungan dana baik utang maupun hibah dari luar negeri yang diterapkan dalam bentuk proyek. Setidaknya ada delapan jenis MBS di Indonesia yang model penerapannya disesuaikan dengan tujuan pemberi dana.

Dalam pelaksanaannya di DKI Jakarta, guru dan masyarakat yang menjadi perangkat penting sekolah mayoritas belum memahami MBS. Di sisi lain, sekolah mendapat tekanan dari Dinas Pendidikan DKI Jakarta agar secepatnya menerapkan MBS. Tapi karena guru dan masyarakat belum siap, kepala sekolah mengambil jalan pintas dengan merubah BP3 menjadi komite sekolah. Hasilnya, posisi komite sekolah berada di bawah kontrol kepala sekolah dan kerap menjadi pembenar korupsi yang dilakukan oleh kepala

sekolah. Tidak mengherankan jika MBS justru mendorong tumbuh suburnya korupsi.

### 2.1.3. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan MBS

Penelitian tentang faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi manajemen berbasis sekolah (survey manajemen berbasis sekolah di wilayah Jabotabek) dilakukan oleh Imam Sutadji. Populasi pada penelitian ini adalah Sekolah Menengah Pertama (SMP) yang mengikuti program MBS dengan dukungan Bantuan Operasional Manajemen (BOM) sebanyak 206 sekolah, yang berada di wilayah Jabotabek.

Dari 206 SMP program MBS tersebut diambil 50 SMP secara stratified purposive sampling. Di samping itu juga diambil 50 SMP pembanding yang tidak melaksanakan program MBS. Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan angket berupa skala Likert dan isian kepada responden kepala sekolah, guru, dan kepala tata usaha. Hasil analisis data dengan menggunakan LISREL (Linear Structural Relationship) dan Model Persamaan Struktural (Structural Equation Model). Hasil penelitian diperoleh kesimpulan bahwa (1) karakteristik sekolah yang berpengaruh secara signifikan terhadap hasil belajar adalah karakteristik orang tua siswa. Sedangkan karakteristik guru, karakteristik kepala sekolah, dan kondisi sekolah tidak berpengaruh secara signifikan terhadap kepemimpinan dan terhadap hasil belajar. (2) Kepemimpinan kepala sekolah tidak berpengaruh secara signifikan terhadap hasil belajar, akan tetapi kepemimpinan berpengaruh secara signifikan terhadap iklim sekolah. (3) Iklim sekolah berpengaruh secara signifikan dengan hasil belajar. (4) Faktor yang berpengaruh secara signifikan terhadap hasil belajar siswa adalah karakteristik orang tua siswa dan iklim sekolah, sedangkan kepemimpinan berpengaruh secara signifikan terhadap iklim sekolah.

Beberapa rekomendasi yang dihasilkan dari penelitian ini adalah (1) Implementasi MBS di sekolah, diharapkan lebih mengoptimalkan faktor karakteristik sekolah yang lainnya, yaitu karakteristik guru, karakteristik kepala sekolah, dan kondisi sekolah; (2) diharapkan dapat lebih intensif dalam menciptakan kepemimpinan kepala sekolah yang lebih profesional; (3) perlu

membangun iklim organisasi sekolah yang kondusif dalam mendukung peningkatan prestasi/hasil belajar; (4) secara sinergi semua faktor yang berpengaruh terhadap peningkatan prestasi belajar siswa sebagai perwujudan implementasi MBS perlu diciptakan oleh seluruh pihak yang terkait, sehingga peningkatan mutu pendidikan dapat dicapai secara baik.

#### 2.1.4. Implementasi manajemen berbasis sekolah Di Sekolah Dasar Negeri 1 Wonogiri

Penelitian lain oleh Rusiati yang berjudul Implementasi manajemen berbasis sekolah Di Sekolah Dasar Negeri 1 Wonogiri. Penelitian Tesis Program Studi Magister Manajemen Pendidikan Program Pasca Sarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta Tahun 2006 ini bertujuan untuk menunjukkan implementasi kebijakan MBS di Sekolah Dasar Negeri I Wonogiri dapat mendorong peningkatan prestasi belajar murid.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode postpositivistik, yaitu pencarian makna di balik data. Topik riset diarahkan pada kondisi aslinya di mana subyek penelitian berada. Kondisi subyek sama sekali tidak disentuh oleh perlakuan (*treatment*) yang dikendalikan oleh peneliti seperti halnya penelitian eksperimental. Peneliti melibatkan diri dan menghabiskan waktunya secara mendalam dalam mengumpulkan data secara langsung. Penelitian ini tertarik pada perilaku manusia sehari-hari dalam keadaan rutin secara apa adanya. Teknik pengambilan sampel yang dilakukan adalah *snow ball sampling* dengan jumlah sampel sebanyak 4 orang informan. Metode pengumpulan data pada penelitian ini untuk dapat memperoleh suatu pemahaman yang mendalam terhadap obyek penelitian yang diamati, maka pengumpulan data dilakukan dengan cara: (1) pengamatan, (2) pengamatan terlibat, (3) wawancara dengan pedoman, dan (4) kajian dokumen. Teknik analisis data lebih difokuskan selama proses di lapangan bersamaan dengan pengumpulan data.

Hasil penelitian menunjukkan: (1) Implementasi MBS di Sekolah Dasar Negeri I Wonogiri telah berjalan dengan baik khususnya tercapainya Misi dan Visi Sekolah. Keterbukaan manajemen SD Negeri 1 menyangkut program dan

dana sudah cukup baik. Kinerja sekolah menunjukkan keberhasilan setelah diberlakukannya program MBS dengan meningkatnya prestasi siswa baik prestasi akademik maupun kegiatan mengikuti lomba-lomba non-akademik, dan (2). Terdapat peningkatan kepercayaan masyarakat kepada sekolah, yang dapat dilihat dari peningkatan jumlah pendaftar dan peningkatan partisipasi masyarakat terhadap program-program sekolah. Terbukti dengan ditambahkan ruang/kelas sebanyak 5 kelas dan tercapainya program-program yang diagendakan dalam program jangka menengah SDN 1 Wonogiri.

Dari beberapa penelitian tersebut menunjukkan bahwa penelitian tentang implementasi kebijakan MBS untuk sekolah dasar tampaknya masih sangat dibutuhkan. Apalagi dengan memperhatikan beberapa penelitian tersebut, dari sisi pendekatan teoritik yang digunakan masih cukup terbatas.

## **2.2. Konsep Kebijakan Publik**

Berbagai literatur mendefinisikan kebijakan publik, baik arti luas maupun arti sempit. Menurut Young dan Quin, dalam Edi Suharto (2006:44) konsep kunci kebijakan publik adalah:

- Tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politis dan finansial untuk melakukannya.
- Sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan masalah dunia nyata. Kebijakan publik berupaya merespon masalah atau kebutuhan konkret yang berkembang di masyarakat.
- Seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik biasanya bukanlah sebuah keputusan tunggal, melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.
- Sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Kebijakan publik pada umumnya merupakan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial. Namun kebijakan publik bisa juga dirumuskan berdasarkan keyakinan bahwa masalah sosial akan dapat

dipecahkan oleh kerangka kebijakan yang sudah ada dan karenanya tidak memerlukan tindakan tertentu.

- Sebuah justifikasi yang dibuat oleh seseorang atau beberapa orang aktor. Kebijakan publik berisi sebuah pernyataan atau justifikasi terhadap langkah-langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan, bukan sebuah maksud atau janji yang belum dirumuskan. Keputusan yang telah dirumuskan dalam kebijakan publik bisa dibuat oleh badan pemerintah, maupun oleh beberapa perwakilan lembaga pemerintah.

Secara umum, pengertian kebijakan (*policy*) adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan. Istilah kebijakan (*policy*) ini juga seringkali dipergunakan untuk menunjuk pada perilaku aktor seperti seorang pejabat, kelompok, maupun lembaga pemerintah atau sejumlah aktor dalam suatu bidang tertentu (Budi Winarno, 2007: 16).

Kajian kebijakan publik meliputi mencakup penyusunan agenda kebijakan, formulasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan (Putt dan Springer, 1989:30). Ketiga tahap tersebut diuraikan secara holistik maksud kebijakan sebagai suatu proses manajemen dan dapat dipahami. Dalam hal ini Hoogerwerf berpendapat bahwa pengertian Kebijakan Publik pada hakekatnya adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah, merupakan upaya untuk memecahkan, mengurangi, mencegah suatu masalah dengan tindakan yang terarah (Sjahrir, 1988: 66).

Harold D. Lasswell dan Abraham Kaplan dalam bukunya *Power and Society* menjelaskan pengertian kebijakan publik sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah (*a projected program of goals, values and practices*) Harold D. Lasswell dan Abraham Kaplan, 1970:71). Ahli lain, Carl J. Friedrich mendefinisikan kebijaksanaan adalah "... sebuah rangkaian tindakan yang diusulkan seorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan kendala-kendala hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu" (*...a proposed course of action of a person, group, or government within a given environment providing obstacles and opportunities which the*

*policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or a purpose*) (Carl J. Friedrich, 1979:3). Selanjutnya James E. Anderson berpendapat bahwa kebijaksanaan itu adalah “serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu” (*a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*) pada James E. Anderson (2006: 6).

Lebih luas lagi James E. Anderson dalam M. Irfan Islamy (2004:19) mendefinisikan kebijaksanaan negara adalah kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah (*Public policies are those policies developed by governmental bodies and officials*). Implikasi dari pengertian tersebut adalah:

- Bahwa kebijaksanaan negara itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.
- Bahwa kebijaksanaan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
- Bahwa kebijaksanaan itu adalah merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah.
- Bahwa kebijaksanaan negara itu bisa bersifat positif yang berarti pemerintah telah melakukan sesuatu dalam mengatasi suatu masalah tertentu dan bersifat negatif apabila keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu apapun.
- Bahwa kebijaksanaan pemerintah selalu didasarkan atau dilandaskan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa (*otoritatif*).

Masih banyak lagi konsep-konsep kebijakan yang diajukan oleh para ahli sesuai dengan pendekatan dan disiplin ilmu kajiannya masing-masing. Dengan demikian, Winarno berpendapat perlu ada batasan-batasan atau rumusan konsep kebijakan publik yang tepat. Sebab, masing-masing disiplin mempunyai penekanan yang berbeda-beda (Budi Winarno, 2007:15). Batasan-batasan tersebut dimaksudkan untuk keperluan analisis dan kegunaan masing-



masing konsep. Selanjutnya, secara operasional dapat ditangkap manfaat dalam mengkomunikasikan konsep-konsep kebijakan publik ini.

Amir Santoso mengelompokan kebijakan publik dalam dua wilayah kategori. Pertama, pendapat ahli yang menyamakan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah, menganggap bahwa semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik. Kedua, pendapat para ahli yang memberikan perhatian khusus pada pelaksanaan kebijakan, memandang bahwa kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan dan maksud tertentu dan menganggap kebijakan publik memiliki akibat-akibat yang diramalkan. Para ahli yang masuk dalam kelompok pertama melihat kebijakan publik dalam tiga lingkungan, yaitu perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Dengan demikian, kebijakan publik berarti, “Serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang melaksanakan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan kebijakan”. Sedangkan kelompok kedua lebih melihat kebijakan publik dari rangkaian keputusan dan tindakan (Amir Santoso, 1993: 4-5).

Mengacu pada kategori pertama, penyusunan kebijakan publik diawali oleh rumusan masalah yang telah diidentifikasi kemudian pelaksanaan kebijakan tersebut ditujukan untuk mengatasi masalah yang terjadi dalam masyarakat. Dalam hal ini Mustopadidjaja berpendapat bahwa kebijakan adalah keputusan suatu organisasi publik ataupun bisnis yang bertujuan mengatasi permasalahan tertentu atau mencapai tujuan tertentu, berisikan ketentuan-ketentuan yang dapat dijadikan pedoman perilaku dalam (Mustopadidjaja, 2000: 6-7), yaitu:

- Pengambilan keputusan lebih lanjut yang harus dilakukan baik kelompok sasaran maupun unit organisasi pelaksanaan kebijakan
- Penerapan atau pelaksanaan dari suatu kebijakan yang telah ditetapkan, baik berhubungan dengan unit organisasi pelaksana maupun dengan kelompok sasaran yang dimaksudkan.

Kebijakan publik mempunyai hubungan erat antara pemerintah sebagai pembuat kebijakan dengan masyarakat yang berkepentingan terhadap

kebijakan tersebut. Menurut M.Irfan Islamy bahwa dalam konsep demokrasi modern, kebijaksanaan negara tidak hanya berisi cetusan pikiran atau pendapat para pejabat yang mewakili rakyat, tetapi opini publik (*public opinion*) juga mempunyai porsi yang sama besarnya untuk diisikan (tercermin) dalam kebijaksanaan-kebijaksanaan negara. Hal ini berarti pejabat publik yang berwenang menyusun dan merumuskan kebijaksanaan yang menyangkut publik harus mendengar pendapat dan saran dari masyarakat serta mendasarkan pada kepentingan umum, agar kebijakan tersebut dapat diterima dan sesuai dengan kebutuhan yang diinginkan (M. Irfan Islamy, 2004: 20).

Secara lebih detail M. Irfan Islamy menguraikan beberapa elemen penting dalam kebijakan publik, yaitu:

- Bahwa kebijakan publik itu dalam bentuk peraturannya berupa tindakan-tindakan pemerintah.
- Bahwa kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan sebagai wacana, tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata
- Bahwa kebijakan publik baik untuk melakukan sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu.
- Bahwa kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Berkenaan dengan peran otoritas pemerintah, David Easton mengartikan kebijaksanaan negara sebagai: "pengalokasian nilai-nilai secara paksa (sah) kepada seluruh anggota masyarakat (*The Autoritative allocation of values for the whole society*). Menurut pandangan David Easton, ketika pemerintah membuat kebijakan publik, berarti pemerintah telah mengalokasikan nilai-nilai kepada masyarakat. Nilai-nilai tersebut tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktek sosial yang ada dalam masyarakat. Suatu kebijakan publik akan mudah diimplementasikan apabila mampu mengakomodasikan nilai-nilai dan praktik yang hidup dan berkembang dalam masyarakat (Easton David, 1953:129).

Pembuatan kebijakan publik melibatkan banyak proses maupun variabel yang mempengaruhinya. Kerangka kerja kebijakan publik sangat

ditentukan oleh faktor variabel yang terkandung di dalamnya (AG Subarsono, 2005: 3). Variabel yang mempengaruhi suatu kebijakan publik adalah sebagai berikut:

- Tujuan yang hendak dicapai
- Preferensi nilai yang perlu dipertimbangkan
- Sumber daya yang mendukung kebijakan
- Kemampuan aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan
- Lingkungan kondisi sosial, ekonomi dan politik
- Strategi yang digunakan.

Proses pembuatan kebijakan publik dibagi dalam beberapa tahapan yang dikelompokkan untuk memudahkan menganalisis kebijakan publik. Tahap-tahap kebijakan publik dikelompokkan oleh William Dunn (1999: 24) sebagai berikut:

Gambar 1 : **Proses Kebijakan Publik**



Sumber : William Dunn (1999: 24)

Tahap awal bagi pembuat kebijakan publik adalah merumuskan masalah dan menempatkannya dalam agenda kebijakan. Selanjutnya masalah-masalah yang telah diidentifikasi dan dicari jalan keluar yang disusun dalam bentuk formulasi kebijakan. Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan, dipilih yang mungkin terbaik dan selanjutnya mencari dukungan dari pihak legislatif dan yudikatif. Apabila suatu kebijakan sudah mendapatkan dukungan publik dan telah disusun dalam bentuk program panduan rencana

kegiatan, maka kebijakan tersebut harus dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun oleh unit kerja pemerintah di tingkat bawah. Setelah kebijakan dilaksanakan perlu adanya penilaian untuk melihat sampai sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah yang dihadapi oleh masyarakat (Dunn, 1999:24).

Pendidikan merupakan program pembangunan semua negara dalam rangka peningkatan mutu sumber daya manusia. Pembangunan merupakan konteks dimana kebijakan dilaksanakan. Pada dasarnya kebijakan pemerintah dalam bidang pendidikan merupakan kebijakan negara yang berorientasi pada kepentingan publik (masyarakat).

Dari beberapa pengertian kebijakan publik tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan yang dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah dalam menggunakan kewenangan dan menjalankan kewajibannya untuk kepentingan masyarakat. Kewenangan pemerintah dapat dibedakan pada tingkat nasional dan lokal seperti undang-undang, peraturan pemerintah, Peraturan Pemerintah Propinsi, Peraturan Pemerintah Kabupaten/kota dan Keputusan Bupati/ walikota. Dalam hal manajemen berbasis sekolah (MBS) di satuan pendidikan merupakan kebijakan pemerintah pusat yang harus dilaksanakan oleh struktur birokrasi di Pemerintah Daerah serta satuan pendidikan dengan melibatkan masyarakat.

Dengan demikian ketika pemerintah mengeluarkan kebijakan manajemen berbasis sekolah (MBS) melalui undang-undang dan peraturan derivatifnya, tujuan semua peraturan tersebut menjadi nilai yang diharapkan. Nilai yang diharapkan tersebut adalah meningkatkan mutu pendidikan.

### **2.3. Implementasi Kebijakan Publik**

Implementasi kebijakan sebagai bagian tahapan dari serangkaian kebijakan publik mendapat perhatian tersendiri oleh para ahli kebijakan publik dan administrasi publik (Edwards, 1980:3). Hal ini menunjukkan betapa pentingnya sebuah implementasi dalam sebuah rangkaian kebijakan publik. Menurut Edwards, bagaimanapun bagusnya ide suatu kebijakan, tidak akan

menutup kemungkinan gagalnya pencapaian tujuan kebijakan tersebut akibat buruknya dalam implementasi.

Implementasi sebuah kebijakan publik sebuah kebijakan publik mencakup berbagai macam tindakan yang luas, yakni mengeluarkan dan menguatkan perintah-perintah, pembelanjaan anggaran, pembuatan utang, memberikan penghargaan, penandatanganan kontrak, pengumpulan data, penyebaran informasi, menganalisis masalah, mengangkat dan memberhentikan pegawai, pembuatan unit-unit pelaksana, pengajuan alternatif-alternatif, perencanaan untuk masa akan datang, menciptakan dan merundingkan dengan sektor privat, dunia usaha, kelompok kepentingan, badan legislatif, unit-unit birokrasi, dan lain sebagainya (Edwards, 1980: 2).

### 2.3.1. Model-model Implementasi

Model-model pendekatan tersebut tentu saja sangat mempengaruhi bagi efektivitas keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Wayne Parson (2008) membagi model implementasi kebijakan yaitu: Model Rasional (*top down*), model pendekatan *bottom-up* dan teori-teori hasil sintesis (*hybrid theories*).

#### 1) Model Rasional (*Top Down*)

Model Rasional (*top down*) ini lebih menekankan pada usaha untuk mengidentifikasi fakto-faktor apa saja yang membuat suatu kebijakan bisa berjalan sukses di lapangan. Menurut Parsons (2008), model implementasi inilah yang paling pertama muncul. Pendekatan top down memiliki pandangan tentang hubungan kebijakan implementasi seperti yang tercakup dalam Emile karya Rousseau : “Segala sesuatu adalah baik jika diserahkan ke tangan Sang Pencipta. Segala sesuatu adalah buruk di tangan manusia”.

Van Meter dan van Horn menyatakan bahwa standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat terwujud. Apabila standar dan sasaran kebijakan tidak jelas, maka akan terjadi multi tafsir dan akan mudah menimbulkan konflik di antara para pelaksana sebagai implementor. Selain itu, perlu implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya baik sumberdaya manusia (*human resources*) maupun sumberdaya non-manusia (*non-human*

*resources*). Dalam banyak kasus, selain sumber daya, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan lembaga lain. Dengan demikian diperlukan koordinasi dan kerjasama antar lembaga untuk keberhasilan suatu program.

Karakteristik agen pelaksana yang dimaksud van Meter dan van Horn adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program. Selain itu, yang tak kalah penting adalah kondisi sosial, politik, dan ekonomi. Variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan; sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan; karakteristik para partisipan (mendukung atau menolak); bagaimana pendapat dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan tersebut.

Di samping itu, peran sikap implementor juga mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Sikap implementor ini mencakup tiga hal yang penting, yakni:

- (1) respons implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan;
- (2) kongnisi, yakni pemahaman terhadap kebijakan;
- (3) intensitas disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

Ahli kebijakan yang mengembangkan pendekatan ini adalah Merilee S Grindle dalam Abdul Wahab (1997), keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel isi kebijakan ini mencakup: (1) isi kebijakan; (2) manfaat yang diterima oleh target kelompok; (3) perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan; (4) ketepatan program; (5) kejelasan implementator; dan (6) dukungan sumber daya yang memadai, baik yang terkait besarnya otoritas, kepentingan, dan strategi para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan, serta karakteristik institusi

dan rezim yang sedang berkuasa, dan tingkat kepatuan dan responsivitas kelompok sasaran.

Selain itu, George C. Edwards III (1980) yang menyatakan, salah satu pendekatan kajian implementasi adalah harus dimulai dengan pernyataan abstrak, seperti yang dikemukakan sebagai berikut, yaitu :

- (1) Apakah yang menjadi prasyarat bagi implementasi kebijakan?
- (2) Apakah yang menjadi faktor penghambat utama bagi keberhasilan implementasi kebijakan?

Untuk menjawab pertanyaan tersebut di atas, Edwards III, mengusulkan 4 (empat) variabel yang sangat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu :

1) **Communication (komunikasi)**

Komunikasi merupakan sarana untuk menyebarluaskan informasi, baik dari atas ke bawah maupun dari bawah ke atas, atau mendatar sesama level struktur birokrasi. Untuk menghindari terjadinya kebuntuan informasi yang disampaikan atasan ke bawahan, perlu adanya ketetapan waktu dalam penyampaian informasi, harus jelas informasi yang disampaikan, serta memerlukan ketelitian dan konsistensi dalam menyampaikan informasi. Terdapat tiga faktor yang mempengaruhi komunikasi, yaitu :

(1) Transmisi (penyebaran)

Ada beberapa hambatan yang muncul dalam mentransmisikan perintah implementasi:

- a. pertentangan pendapat antara pengambil kebijakan dengan para pelaksana kebijakan
- b. informasi melewati berlapis-lapis hierarki birokrasi
- c. persepsi dan ketidakmauan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan suatu kebijakan.

(2) Kejelasan.

Terdapat enam hal yang mendorong terjadinya ketidakjelasan komunikasi, yaitu:

- a. Kompleksitas kebijakan publik
- b. Keinginan tidak mengganggu kelompok-kelompok masyarakat

- c. Kurangnya konsensus mengenai tujuan kebijakan
  - d. Masalah dalam memulai kebijakan baru
  - e. Menghindari pertanggungjawaban kebijakan
  - f. Sifat pembentukan kebijakan
- (3) Konsistensi.

Implementasi kebijakan harus konsisten sejelas isi kebijakan dan implementasi tepat guna dan berdaya guna apabila perintah pelaksanaannya konsisten, yakni petunjuk pelaksanaan kebijakan tidak saling bertentangan. Apabila terjadi pertentangan, akan mendorong pelaksana kebijakan mengambil tindakan yang longgar (*fleksibel*) dalam menafsirkan dan mengimplemen-tasikan suatu kebijakan.

## 2) **Resourcess (sumber daya)**

Sumber daya dalam implementasi kebijakan berperan penting, karena implementasi kebijakan tidak akan tepat guna jika sumber daya (*resources*) pendukungnya tidak tersedia. Yang termasuk sumberdaya dimaksud adalah :

- (1) Jumlah staf yang cukup, mempunyai keahlian dan keterampilan untuk melaksanakan kebijakan
- (2) *Facility* (sarana dan prasarana)
- (3) *Financial* (dana)
- (4) Informasi yang memadai atau relevan dan wewenang yang dimiliki implementor untuk melaksanakan kebijakan.

## 3) **Dispotition (sikap)**

Berkenaan bagaimana sikap para pelaksana dalam mendukung suatu implementasi kebijakan, pada kasus tertentu implementor bersedia untuk mengambil inisiatif dalam rangka mencapai kebijakan, tergantung dengan sejauh mana wewenang yang dimilikinya. Watak dan karakteristik yang dimiliki implementor seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratis. Dalam kasus tertentu sikap sektor privat punya kepentingan terkait dengan dampak yang akan diterimanya.

## 4) **Bureaucratic structure (struktur birokrasi)**

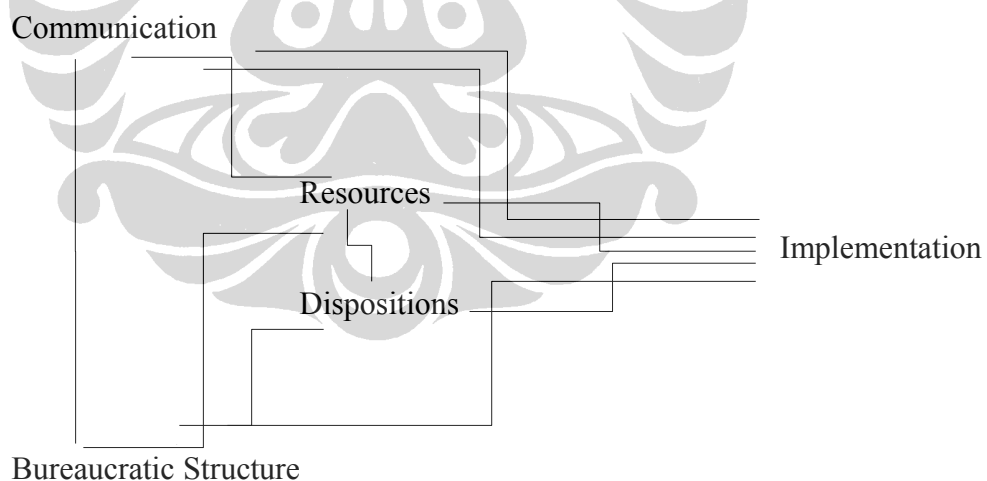
Kebijakan tertentu sering melibatkan beberapa lembaga atau organisasi dalam proses implementasinya, sehingga diperlukan koordinasi yang efektif



antar lembaga-lembaga terkait dalam mendukung keberhasilan implementasi. Hal terpenting menurut Geogre Edwards III dalam birokrasi adalah prosedur-prosedur yang diatur dalam *Standard Operating Procedure* (SOP) dan penyebaran/fragmentasi. Bagian yang pertama ini berkembang sebagai tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber-sumber dari pelaksana serta keinginan yang seragam dalam bekerjanya organisasi yang kompleks dan tersebar. Sedangkan bagian yang kedua berasal dari, terutama, tekanan-tekanan di luar unit-unit birokrasi, seperti badan legislatif, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi-organisasi birokrasi pemerintah.

Rentang struktur organisasi sangat berpengaruh terhadap pelaksanaan suatu kebijakan. Seberapa jauh rentang struktur organisasi disesuaikan dengan kebutuhan agar pelaksanaan kebijakan dapat diimplementasikan secara efektif. Struktur organisasi yang terlalu panjang cenderung dapat melemahkan pengawasan dan menimbulkan prosedur birokrasi yang rumit dan bertele-tele, akibatnya kegiatan organisasi tidak fleksibel.

Gambar 2 : Hubungan antar faktor dalam suatu implementasi kebijakan



Sumber: Budi Winarno (2007:208)

Hubungan antara keempat faktor yang saling berpengaruh dan harus secara simultan harus dipenuhi dalam suatu implementasi kebijakan yang dirumuskan oleh George C. Edwards III. Keempat variabel tersebut akan

menentukan keberhasilan suatu kebijakan saling berhubungan dan terkait satu sama lain dan masing-masing unsur mempunyai ciri dan peran yang berbeda.

Ahli lainnya yang mengembangkan pendekatan ini adalah Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier. Menurut Mazmanian dan Sabatier, ada tiga variabel yang memengaruhi keberhasilan implementasi, yakni: Pertama, karakteristik dari masalah (*tractability of the problem*) yang mencakupi (1) Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan. Di satu pihak ada beberapa masalah sosial secara teknis mudah dipecahkan, seperti kekurangan persediaan air minum bagi penduduk atau harga beras yang tiba-tiba naik. Di pihak lain terdapat masalah-masalah sosial yang relatif sulit dipecahkan, seperti kemiskinan, pengangguran, korupsi, dan sebagainya. Oleh karena itu, sifat masalah itu sendiri akan mempengaruhi mudah tidaknya suatu program diimplementasikan. (2) Tingkat kemajemukan dari target group/ kelompok sasaran. Ini berarti bahwa suatu program akan relatif mudah diimplementasikan apabila kelompok sasarannya adalah homogen. Sebaliknya, apabila kelompok sasarannya heterogen, maka implementasi program akan relatif lebih sulit, karena tingkat pemahaman setiap anggota kelompok sasaran terhadap program relatif berbeda. (3) Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi. Suatu program akan relatif sulit diimplementasikan apabila sasarannya mencakup semua populasi. Sebaliknya sebuah program relatif mudah diimplementasikan apabila jumlah kelompok sasarannya tidak terlalu besar. (4) Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan. Sebuah program yang bertujuan memberikan pengetahuan atau bersifat kognitif akan relative mudah diimplementasikan daripada program yang bertujuan untuk mengubah sikap dan perilaku masyarakat.

Kedua, karakteristik kebijakan/ undang-undang (*ability of statute implementation*) yang mencakupi (1) Kejelasan isi kebijakan. Ini berarti semakin jelas dan rinci isi sebuah kebijakan akan mudah diimplementasikan karena implementor mudah memahami dan menterjemahkan dalam tindakan nyata. Sebaliknya, ketidakjelasan dalam tindakan nyata. Sebaliknya, ketidakjelasan isi kebijakan merupakan potensi lahirnya distorsi dalam implementasi kebijakan. (2) Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki

dukungan teoretis. Kebijakan yang memiliki dasar teoretis memiliki sifat lebih mantap karena sudah teruji, walaupun untuk beberapa lingkungan sosial tertentu perlu ada modifikasi. (3) Besarnya alokasi sumberdaya keuangan/finansial terhadap kebijakan tersebut. Sumberdaya keuangan adalah faktor krusial untuk setiap program sosial. Setiap program juga memerlukan dukungan staff untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan administrasi dan teknis, serta memonitoring program, yang semuanya itu perlu biaya. (4) Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana. Kegagalan program sering disebabkan kekurangan koordinasi vertical dan horizontal antarinstansi yang terlibat dalam implementasi dasar. (5) Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana. (6) Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan. Kasus korupsi yang terjadi di Negara-Negara Dunia Ketiga, khususnya di Indonesia salah satu sebabnya adalah rendahnya tingkat komitmen aparat untuk melaksanakan tugas dan pekerjaan atau program-program. (7) Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan. Suatu program yang memberikan peluang luas bagi masyarakat untuk terlibat akan relative mendapat dukungan daripada program yang tidak melibatkan masyarakat. Masyarakat akan merasa terasing atau teralienasi apabila ada di wilayahnya.

Dan ketiga, variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*) yang mencakup: (1) Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi. Masyarakat yang sudah terbuka dan terdidik akan relative mudah menerima program-program pembaruan dibanding dengan masyarakat yang masih tertutup dan tradisional. Demikian juga, kemajuan teknologi akan membantu dalam proses keberhasilan implementasi program, karena program-program tersebut dapat disosialisasikan dalam implementasikan dengan bantuan teknologi modern. (2) Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan. Kebijakan yang memberikan insentif biasanya mudah mendapatkan dukungan publik. Sebaliknya kebijakan yang bersifat disinsentif. (3) Sikap dari kelompok pemilih (*constituency groups*). Kelompok pemilih yang ada dalam masyarakat dapat mempengaruhi implementasi kebijakan melalui berbagai cara antara lain: (a) kelompok pemilih dapat

melakukan intervensi terhadap keputusan yang dibuat badan-badan pelaksana melalui berbagai komentar dengan maksud untuk mengubah keputusan; (b) Kelompok pemilih dapat memiliki kemampuan untuk mempengaruhi badan-badan pelaksana secara tidak langsung melalui kritik yang dipublikasikan terhadap kinerja badan-badan pelaksana, dan membuat pernyataan yang ditunjukkan kepada badan legislatif. Dan (4) Tingkat komitmen dan ketrampilan dari aparat dan implementor. Pada akhirnya, komitmen aparat pelaksana untuk merealisasikan tujuan yang telah tertuang dalam kebijakan adalah variabel yang paling krusial. Aparat badan pelaksana harus memiliki keterampilan dalam membuat prioritas tujuan dan selanjutnya merealisasikan prioritas tujuan tersebut.

## 2) Model Pendekatan *Bottom-Up*

Model implementasi dengan pendekatan bottom up muncul sebagai kritik terhadap model pendekatan rasional (*top down*). Parsons mengemukakan bahwa yang benar-benar penting dalam implementasi adalah hubungan antara pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan. Model *bottom up* adalah model yang memandang proses sebagai sebuah negosiasi dan pembentukan konsensus. Model pendekatan *bottom up* menekankan pada fakta bahwa implementasi di lapangan memberikan keleluasaan dalam penerapan kebijakan.

Ahli kebijakan yang lebih memfokuskan model implementasi kebijakan *bottom up* adalah Adam Smith. Menurut Smith dalam Islamy (2004), implementasi kebijakan dipandang sebagai suatu proses atau alur. Model Smith ini memandang proses implementasi kebijakan dari proses kebijakan dari perspektif perubahan sosial dan politik, dimana kebijakan yang dibuat oleh pemerintah bertujuan untuk mengadakan perbaikan atau perubahan dalam masyarakat sebagai kelompok sasaran.

Menurut Smith dalam Islamy (2004), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variable, yaitu : (1) *Idealized policy* : yaitu pola interaksi yang digagas oleh perumus kebijakan dengan tujuan untuk mendorong, mempengaruhi dan merangsang target group untuk melaksanakannya; (2) *Target groups*: yaitu bagian dari *policy stakeholders*

yang diharapkan dapat mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan. Karena kelompok ini menjadi sasaran dari implementasi kebijakan, maka diharapkan dapat menyesuaikan pola-pola perilaku dengan kebijakan yang telah dirumuskan; (3) *Implementing organization*: yaitu badan-badan pelaksana yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan; dan (4) *Environmental factors*: unsur-unsur di dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan seperti aspek budaya, sosial, ekonomi dan politik.

### 3) Teori-Teori Hasil Sintesis (*Hybrid Theories*)

Model rasional (*top-down*) memusatkan perhatian pada institusi dan kondisi sosial ekonomi yang mempengaruhi perilaku. Sintesis ini disempurnakan melalui pendekatan *policy subsystem*, yaitu semua aktor terlibat secara interaktif satu sama lain dalam proses politik dan kebijakan. Pada proses ini dibatasi oleh parameter yang relative stabil serta kejadian di luar subsistem. Secara lebih jelas M. Irfan Islamy (2004) menyatakan bahwa *policy subsystem* adalah aktor-aktor kebijakan yang berasal dari organisasi publik maupun privat secara aktif mengkaji dan mengkritisi suatu kebijakan tertentu. Hal terpenting dari model implementasi ini adalah kedudukannya sebagai bagian kesinambungan dari pengambil kebijakan (*engonging part of policy making*) dalam *acs* (*advocacy coalitions*) atau pendampingan para aktor kebijakan dengan berbagai elemen yang ada di masyarakat. Dengan kata lain *advocacy coalitions* adalah aktor-aktor dari berbagai organisasi publik dan privat yang memiliki serangkaian sistem terpercaya yang berusaha merealisasikan tujuan.

Dari ketiga model di atas, untuk melihat bagaimana implementasi manajemen berbasis sekolah (MBS) tampaknya tidak bisa semata-mata menggunakan model rasional (*top down*) atau model partisipasi (*bottom up*). Sebab, kebijakan MBS ini merupakan kebijakan yang memberikan kewenangan yang lebih luas pada masyarakat untuk mengembangkan pendidikan yang berada di lingkungannya. Meskipun masyarakat diberi kewenangan ini, tetapi dalam praktiknya pemerintah tidak lepas kontrol sama

sekali terhadap proses pengembangan pendidikan yang dijalankan oleh masyarakat dan sekolah.

Sebagaimana Osborn dan Gaebler dalam *Reinventing Government* ungkapkan bahwa dalam *school based management* ini peran birokrasi pada sektor pendidikan lebih banyak bersifat *steering than rowing*. Kebijakan MBS ini berfungsi untuk menjamin bahwa semakin rendahnya kontrol pemerintah pusat, tetapi semakin meningkatkan otonomi sekolah untuk menentukan sendiri apa yang perlu diajarkan dan mengelola sumber daya yang ada di sekolah untuk berinovasi dan berimporvisasi dengan melibatkan masyarakat sekitarnya.

Dengan demikian, pendekatan sintesis tampaknya menjadi model yang tepat untuk menganalisa kebijakan MBS. Melalui pendekatan rasional (*top down*), persoalan-persoalan yang terkait dengan pelaksana (implementor) dari pemerintah akan dianalisa sesuai dengan posisinya. Sedangkan pelaksana kebijakan yang berasal dari masyarakat akan dikupas dengan menggunakan pendekatan *bottom up*.

Namun demikian, untuk mencapai maksud ideal tersebut memerlukan ruang dan waktu yang cukup besar. Sementara ruang dan waktu dalam penelitian ini sangat terbatas. Untuk itu, dalam menganalisa perbandingan dalam implementasi kebijakan MBS antara SDN Cempaka Putih Timur 05 Pagi dan SDSN Cempaka Putih Barat 05 Pagi menggunakan pendekatan yang dikemukakan oleh George C. Edwards III, yaitu komunikasi, sumberdaya, sikap, dan struktur birokrasi serta ditambah 1 variabel yaitu faktor lingkungan (sosial, ekonomi, dan politik) dari teori Van Meter dan van Horn.

### 3.6. Kebijakan Manajemen Berbasis Sekolah (MBS)

Kebijakan pendidikan di Indonesia mengalami perkembangan yang cukup panjang. Sebelum berlakunya reformasi politik 1998, kondisi manajemen pendidikan di Indonesia mempunyai ciri yang masih sangat sentralistik dan birokratik, sebagaimana kecenderungan umum dalam sistem pembangunan sektor lainnya (H.A.R. Tilaar 2003, 5). Kebijakan yang sentralistik ini berubah secara perlahan melalui kebijakan desentralisasi politik

(otonomi daerah) yang berlaku sejak ditetapkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.

Sejalan dengan semangat era desentralisasi di Indonesia, pengelolaan pendidikan mulai diserahkan pada pemerintah daerah. Berbagai kebijakan pun dikeluarkan untuk mendukungnya. Baik yang bersifat administratif, seperti perubahan status institusi pengurus pendidikan, atau status pegawai pendidikan, hingga yang bersifat materi, misalnya kurikulum. Salah satu kebijakan pendidikan yang muncul mewarnai alam reformasi adalah *School Based Management* atau Manajemen Berbasis Sekolah (MBS).

MBS merupakan hasil evaluasi pemerintah dari masa lalu yang serba sentralistis dan tidak memberdayakan masyarakat. Karena model seperti itu pada akhirnya membuat mutu pendidikan Indonesia rendah. Kebijakan MBS merupakan salah satu bentuk pembaharuan dalam pendidikan. Pembaharuan yang disesuaikan dengan kondisi daerah dan karakter serta sifat masyarakat. Tujuan utama yang diemban dalam program ini adalah peningkatan mutu pendidikan.

MBS ditetapkan sebagai kebijakan nasional oleh Depdiknas sejak tahun 2000. Dengan keputusan ini, sekolah di semua level, SD hingga SMA mesti menjadikan konsep tersebut sebagai acuan. Akan tetapi, agar bisa dilaksanakan, langkah awalnya adalah memahami seluk beluk MBS.

Menurut Nurkolis (2003), dari asal usul peristilahan, MBS adalah terjemahan langsung dari *school based management* (SBM). Istilah ini mula-mula muncul di Amerika Serikat pada tahun 1970-an sebagai alternatif untuk mereformasi pengelolaan pendidikan atau sekolah. Reformasi diperlukan karena kinerja sekolah selama puluhan tahun gagal menunjukkan peningkatan yang berarti dalam memenuhi tuntutan perubahan lingkungan sekolah.

Sama seperti Nurkolis, menurut Nanang Fatah (2003:8) manajemen berbasis sekolah sebagai terjemahan *school based management* adalah suatu pendekatan politik yang bertujuan untuk mendesain ulang pengelolaan sekolah dengan memberikan kekuasaan kepada kepala sekolah dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam upaya perbaikan kinerja sekolah yang mencakup guru, siswa, komite sekolah, orang tua siswa, dan masyarakat. Manajemen

berbasis sekolah mengubah sistem pengambilan keputusan dengan memindahkan otoritas dalam pengambilan keputusan dan manajemen ke setiap yang berkepentingan di tingkat lokal (*local stakeholder*).

MBS dapat pula diartikan sebagai wujud dari reformasi pendidikan yang menginginkan adanya perubahan dari kondisi yang kurang baik menuju kondisi yang baik. Diharapkan dengan adanya pengalihan wewenang dalam pengambilan keputusan dari birokrasi ke sekolah, sekolah bisa lebih mandiri dan mampu menentukan arah pengembangan yang sesuai dengan kondisi dan tuntutan lingkungan dan masyarakat.

Berdasarkan tiga asal kata MBS, manajemen, berbasis, dan sekolah. Manajemen berarti “koordinasi dan penyerasian sumberdaya melalui sejumlah input manajemen untuk mencapai tujuan atau untuk memenuhi kebutuhan pelanggan”. Berbasis artinya “berdasarkan pada” atau “berfokuskan pada”. Sedangkan sekolah merupakan organisasi terbawah dalam jajaran Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas) yang bertugas memberikan “bekal kemampuan dasar” kepada peserta didik atas dasar ketentuan-ketentuan yang bersifat legalistik (makro, meso, mikro) dan profesionalistik (kualifikasi, untuk sumber daya manusia).

Dari pengertian tiga kata tersebut dapat disimpulkan bahwa MBS adalah pengkoordinasian dan penyerasian sumberdaya yang dilakukan secara otonomis (mandiri) oleh sekolah melalui sejumlah input manajemen untuk mencapai tujuan sekolah dalam kerangka pendidikan nasional, dengan melibatkan semua kelompok kepentingan yang terkait dengan sekolah secara langsung dalam proses pengambilan keputusan (partisipatif). Kelompok kepentingan tersebut, meliputi: kepala sekolah dan wakil-wakilnya, guru, siswa, konselor, tenaga administratif, orangtua siswa, tokoh masyarakat, para profesional, wakil pemerintahan, wakil organisasi pendidikan.

MBS ini merupakan model manajemen pendidikan yang memberikan otonomi lebih besar kepada sekolah. Disamping itu, MBS juga mendorong pengambilan keputusan partisipatif yang melibatkan langsung semua warga sekolah yang dilayani dengan tetap selaras pada kebijakan nasional pendidikan. Jadi, MBS merupakan sebuah strategi untuk memajukan pendidikan dengan



mentransfer keputusan penting-memberikan otoritas dari negara dan pemerintah daerah kepada individu pelaksana di sekolah. MBS menyediakan kepala sekolah, guru, siswa, dan orang tua kontrol yang sangat besar dalam proses pendidikan dengan memberi mereka tanggungjawab untuk memutuskan anggaran, personil, serta kurikulum.

Walaupun MBS merupakan buah belajar dari kebijakan pendidikan masa lalu, bukan berarti Indonesia menjadi negara pertama yang menerapkan konsep tersebut. Banyak negara yang jauh sebelumnya sudah mengimplementasikannya. Sebut saja Amerika, Australia, Kanada, Selandia Baru, Inggris, Madagaskar, dan Hongkong.

Pada masing-masing negara tersebut, MBS menekankan pada satu atau beberapa aspek tertentu. Hong Kong misalnya, menekankan pada inisiatif sekolah, di Kanada menekankan pengambilan keputusan pada tingkat sekolah dan di Amerika Serikat menekankan pengelolaan sekolah di tingkat sekolah sendiri, di Inggris menekankan pengelolaan dana pada tingkat sekolah. Sementara di Australia model MBS adalah dengan memberi kewenangan sekolah dalam hal kurikulum, fleksibilitas penggunaan sumber daya sekolah, dan beberapa alternatif sekolah (Nurkolis: 2003).

Model MBS di beberapa negara maju seperti Amerika dan Australia memiliki kesamaan dalam prinsip-prinsip pemberian otonomi kepada sekolah, yaitu mutu, efisiensi, dan akuntabilitas, setiap tingkatan pengelolaan pendidikan (pusat, kabupaten, dan sekolah) harus memiliki kejelasan dalam kekuasaan dan kewenangannya. Sebagai contoh, pusat memiliki kewenangan dalam kendali mutu, sedangkan kabupaten dan sekolah memperoleh informasi tentang kinerja sekolah. Adanya pembagian kewenangan dalam pengelolaan sekolah mengacu pada visi dan misi nasional, visi dan misi daerah, visi dan misi sekolah yang dipersepsikan oleh setiap level pengelola sehingga SBM (MBS) tidak menimbulkan konflik kebijakan antara pusat dan daerah dalam pengelolaan sekolah (Nanang Fatah, 2003).

Model MBS yang dipilih tiap negara dilandasi oleh sejarah pendidikan negara tersebut. Oleh karena itu tidak ada model pasti yang sama persis dapat digunakan oleh satu negara dengan negara lain. Model MBS yang dipilih satu

negara didasarkan pada kebutuhan negaranya setelah menyadari letak kesalahan dan kelemahan dalam pengelolaan pendidikan (Nurkolis, 2003).

Konsep MBS yang dikeluarkan oleh pemerintah bisa ditemui dalam panduan umum dewan pendidikan dan komite sekolah, yang dibuat direktorat jenderal pendidikan dasar dan menengah (Dikdasmen). Disebutkan sekolah model MBS akan bertumpu pada kebutuhan, visi, harapan, dan kewajiban masyarakat untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran yang pelaksanaannya diserahkan kepada sekolah. Sehingga dalam pelaksanaannya, akan melibatkan peran serta masyarakat untuk memberikan pelayanan pendidikan yang relevan, bermutu, berwawasan keadilan dan pemerataan perlu terus ditingkatkan.

Melalui konsep ini, masyarakat tidak hanya berhak mendapat pendidikan yang bermutu. Akan tetapi wajib ikut mengadakannya, baik dalam menyediakan dana maupun kepakaran atau keahlian. Wadah yang dipakai sebagai penyalur aspirasi dan kontribusi masyarakat melalui dewan pendidikan dan komite sekolah.

Depdiknas memberikan sepuluh alasan diterapkannya kebijakan MBS. *Pertama*, dengan pemberian otonomi yang lebih besar kepada sekolah maka sekolah akan lebih aktif atau kreatif dalam meningkatkan mutu sekolah. *Kedua*, dengan pemberian fleksibilitas atau keluwesan-keluwesannya yang lebih besar kepada sekolah untuk mengelola sumber dayanya, sekolah akan lebih luwes dan lincah dalam mengadakan dan memanfaatkan sumber daya sekolah secara optimal untuk meningkatkan mutu sekolah.

*Ketiga*, sekolah lebih mengetahui kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman bagi dirinya sehingga ia dapat mengoptimalkan pemanfaatan sumber dayanya yang tersedia untuk memajukan sekolahnya. *Keempat*, sekolah lebih mengetahui lembaganya, khususnya input pendidikan dan didayagunakan dalam proses pendidikan sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan peserta didik.

*Kelima*, pengambilan keputusan yang dilakukan oleh sekolah lebih cocok untuk memenuhi kebutuhan sekolah karena pihak sekolah yang paling tahu apa yang terbaik bagi dirinya. *Keenam*, penggunaan sumber daya pendidikan lebih

efisien dan efektif bilamana dikontrol oleh masyarakat setempat. *Ketujuh*, keterlibatan semua warga sekolah dan masyarakat dalam pengambilan keputusan sekolah menciptakan transparansi dan demokrasi yang sehat. *Kedelapan*, sekolah dapat bertanggungjawab tentang mutu pendidikan kepada masing-masing pemerintah, orang tua peserta didik, dan masyarakat pada umumnya, sehingga dia akan berupaya semaksimal mungkin untuk melaksanakan dan mencapai sasaran mutu pendidikan yang telah direncanakan.

*Kesembilan*, sekolah dapat melakukan persaingan yang sehat dengan sekolah-sekolah lain untuk meningkatkan mutu pendidikan melalui upaya inovatif dengan dukungan orang tua peserta didik, masyarakat, dan pemerintah daerah setempat. Serta yang *kesepluluh*, sekolah dapat secara cepat merespon aspirasi masyarakat dan lingkungan yang berubah dengan cepat.

Dua institusi utama yang menjadi ujung tombak konsep MBS yakni, dewan pendidikan dan komite sekolah. Keduanya dianggap sebagai perwakilan partisipasi masyarakat dalam pendidikan, khususnya sekolah.

Untuk meningkatkan peran serta masyarakat dalam bidang pendidikan, diperlukan wadah yang dapat mengakomodasi pandangan, aspirasi, dan menggali potensi masyarakat untuk menjamin demokratisasi, transparansi, dan akuntabilitas. Salah satu wadah tersebut adalah Dewan Pendidikan di tingkat kabupaten / kota dan Komite Sekolah ada di tingkat satuan pendidikan (Depdiknas, 2002).

Departemen Pendidikan nasional (Depdiknas) sudah membuat panduan umum, bahkan secara legal formal juga dikeluarkan keputusan menteri pendidikan nasional (kepmendiknas) nomor 044/U/2002 tentang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah. Keputusan inilah yang akan dijadikan sebagai petunjuk untuk membentuk dua institusi tersebut. Secara mendetail pemerintah memberi penjelasan mengenai dua institusi tersebut, mulai dari nama, tata cara pembentukan hingga peran dan fungsinya.

#### 1. Dewan Pendidikan

Dewan pendidikan (DP) merupakan badan yang mewadahi peran serta masyarakat dalam rangka meningkatkan mutu, pemerataan, dan efisiensi

pengelolaan pendidikan di kabupaten/kota. Namanya bersifat generik, karena bisa diganti dengan nama lain yang sesuai kondisi dan kebutuhan daerah masing-masing.

Posisi DP ini mandiri dan tidak mempunyai hubungan hierarkis dengan dinas pendidikan kabupaten/kota maupun dengan lembaga-lembaga pemerintah lainnya. DP dibentuk berdasarkan kesepakatan yang tumbuh dari akar budaya, sosiodemografis, dan nilai-nilai daerah setempat, sehingga lembaga tersebut bersifat otonom.

Banyak tujuan yang ingin dicapai dengan DP. *Pertama*, memwadahi dan menyalurkan aspirasi dan prakarsa masyarakat dalam melahirkan kebijakan dan program pendidikan. *Kedua*, meningkatkan tanggung jawab dan peran serta aktif dari seluruh lapisan masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan. *Ketiga*, menciptakan suasana dan kondisi transparan, akuntabel, dan demokratis dalam penyelenggaraan dan pelayanan pendidikan yang bermutu. DP juga berperan sebagai pemberi pertimbangan (*advisory body*) dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan pendidikan; pendukung (*supporting agency*), baik yang berwujud finansial, pemikiran maupun tenaga dalam penyelenggaraan pendidikan; mengontrol (*controlling agency*) dalam rangka transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan dan keluaran pendidikan, serta mediator antara eksekutif dan legislatif dengan masyarakat.

Dewan sekolah inipun menjalankan beberapa fungsi:

- a. Mendorong tumbuhnya perhatian dan komitmen masyarakat terhadap penyelenggaraan pendidikan yang bermutu;
- b. Melakukan kerjasama dengan masyarakat, pemerintah dan DPRD berkenaan dengan penyelenggaraan pendidikan yang bermutu;
- c. Menampung dan menganalisis aspirasi, ide, tuntutan dan berbagai kebutuhan pendidikan yang diajukan oleh masyarakat;
- d. Memberikan masukan, pertimbangan, dan rekomendasi kepada pemerintah daerah/DPRD mengenai:
  - 1) kebijakan dan program pendidikan;
  - 2) kriteria kinerja daerah dalam bidang pendidikan;

- 3) Kriteria tenaga kependidikan, khususnya guru/tutor atau kepala satuan pendidikan;
  - 4) Kriteria fasilitas pendidikan;
  - 5) Hal-hal yang terkait dengan pendidikan;
- e. Mendorong orang tua dan masyarakat berpartisipasi dalam pendidikan;
  - f. Melakukan evaluasi dan pengawasan terhadap kebijakan, program, penyelenggaraan, dan keluaran pendidikan.

Dalam Kepmendiknas tersebut ditegaskan bahwa anggota dewan pendidikan tidak boleh melebihi 17 orang dan jumlahnya harus ganjil. Ketujuhbelas orang itu bisa berasal dari lembaga swadaya masyarakat (LSM), tokoh masyarakat, yayasan penyelenggara pendidikan, organisasi profesi kependidikan, ataupun komite sekolah yang sudah disepakati. Unsur birokrasi yang dilibatkan maksimal 4-5 orang.

Kepmendiknas juga menyebutkan tata cara pembentukan Dewan Pendidikan. Prinsip transparansi, akuntabilitas, serta demokrasi mesti dipakai. Dewan pendidikan dibentuk harus secara terbuka dan diketahui masyarakat luas, mulai dari tahap pembentukan panitia persiapan, sosialisasi oleh panitia persiapan, kriteria calon anggota, pengumumannya, pemilihan, dan penyampaian hasil pemilihan.

## 2. Komite Sekolah

Komite Sekolah (KS) merupakan institusi yang dimunculkan untuk menampung dan menyalurkan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan di tingkat satuan pendidikan. Karena dijadikan sebagai wadah yang representatif, kemunculan KS diharapkan bisa mewujudkan peningkatan mutu, pemerataan, dan efisiensi dalam pengelolaan pendidikan di satuan pendidikan. Baik pada pendidikan pra-sekolah, jalur pendidikan sekolah maupun jalur pendidikan luar sekolah.

Kedudukan KS berada di satu satuan pendidikan baik jalur sekolah maupun luar sekolah, atau beberapa satuan pendidikan yang sama di satu kompleks yang sama. Ia merupakan institusi yang bersifat mandiri, tidak mempunyai hubungan hierarkis dengan sekolah maupun lembaga pemerintah

lainnya. Meskipun komite sekolah dan sekolah memiliki kemandirian masing-masing, namun tetap sebagai mitra yang harus saling bekerjasama.

Sama seperti DP, KS merupakan nama generik, artinya bisa diubah sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masing-masing satuan pendidikan. Nama seperti majelis sekolah bisa dipakai, asal esensinya dari komite sekolah tidak ditinggalkan. Selain dimaksudkan agar muncul suatu organisasi masyarakat sekolah yang memiliki komitmen dan loyal serta peduli terhadap peningkatan kualitas sekolah, secara tegas pemerintah menetapkan beberapa tujuan mengapa komite sekolah perlu dibentuk. *Pertama*, mewadahi dan menyalurkan aspirasi dan prakarsa masyarakat dalam melahirkan kebijakan operasional dan program pendidikan di satuan pendidikan. *Kedua*, meningkatkan tanggung jawab dan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan di satuan pendidikan. Serta ketiga, menciptakan suasana dan kondisi transparan, akuntabel, dan demokratis dalam penyelenggaraan dan pelayanan pendidikan yang bermutu di satuan pendidikan.

Sebagaimana DP, KS juga memainkan peran pemberi pertimbangan (*advisory body*), dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan pendidikan di satuan pendidikan. Pendukung (*supporting agency*), baik yang berwujud finansial, pemikiran maupun tenaga dalam penyelenggaraan pendidikan di satuan pendidikan. Peran KS lainnya adalah mengontrol (*controlling agency*) dalam rangka transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan dan keluaran pendidikan di satuan pendidikan, serta mediator antara pemerintah dengan masyarakat di satuan pendidikan. Komite Sekolah mempunyai fungsi :

- 1) Mendorong tumbuhnya perhatian dan komitmen masyarakat terhadap penyelenggaraan pendidikan yang bermutu;
- 2) Melakukan kerjasama dengan masyarakat (perorangan/ organisasi/ dunia usaha/ dunia industri) dan pemerintah berkenaan dengan penyelenggaraan pendidikan yang bermutu;
- 3) Menampung dan menganalisis aspirasi, ide, tuntutan dan berbagai kebutuhan pendidikan yang diajukan oleh masyarakat;
- 4) Memberikan masukan, pertimbangan, dan rekomendasi kepada satuan pendidikan mengenai:

- a kebijakan dan program pendidikan;
  - b Rencana Anggaran Pendidikan dan Belanja Sekolah (RAPBS);
  - c Kriteria kinerja satuan pendidikan ;
  - d Kriteria tenaga kependidikan;
  - e Kriteria fasilitas pendidikan ;
  - f Hal-hal yang terkait dengan pendidikan.
- 5) Mendorong orang tua dan masyarakat berpartisipasi dalam pendidikan guna mendukung peningkatan mutu dan pemerataan pendidikan;
- 6) Menggalang dana masyarakat dalam rangka pembiayaan penyelenggaraan pendidikan di satuan pendidikan;
- 7) Melakukan evaluasi dan pengawasan terhadap kebijakan, program, penyelenggaraan, dan keluaran pendidikan di satuan pendidikan.

Anggota KS berasal dari unsur-unsur yang ada dalam masyarakat. Termasuk dewan guru, yayasan atau lembaga penyelenggara pendidikan, serta Badan Pertimbangan Desa (BPD) yang mempunyai jatah paling banya tiga orang. KS sendiri sekurang-kurangnya berjumlah sembilan orang dan jumlahnya harus gasal.

Pembentukan komite sekolah wajib dilakukan dengan demokratis, diumumkan secara terbuka, dan diketahui masyarakat luas. Transparansi dimulai dari tahap pembentukan panitia persiapan, sosialisasi oleh panitia persiapan, kriteria calon anggota, pengumumannya, pemilihan, dan penyampaian hasil pemilihan. Laporan pertanggungjawaban panitia pun harus jelas.