

**Pelayanan Pendidikan
Dalam Perspektif Sound Governance
(Studi Kasus MBS dan Pelayanan Publik di Kota Probolinggo Tahun 2016)**

Djoko Siswanto Muhartono
Lektor Kepala pada Fakultas Ilmu Administrasi
Universitas Pawiyatan Daha Kediri
djoko_siswanto28@yahoo.com

Abstrak

Penelitian tentang pelayanan pendidikan di Kota Probolinggo, Provinsi Jawa Timur melalui pelaksanaan program Manajemen Berbasis Sekolah-Berorientasi Pelayanan Publik ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis pelaksanaan program MBS-BPP dalam perspektif sound governance. Penelitian yang menggunakan pendekatan kualitatif ini lebih difokuskan pada pelaksanaan program Manajemen Berbasis Sekolah Berorientasi Pelayanan Publik. Data diperoleh dengan menggunakan pengamatan partisipatif, wawancara mendalam kepada informan, angket, dan telaah dokumen. Sumber informasi penelitian mencakup penyedia pelayanan, pengguna pelayanan, eksekutif, legislatif, media massa, dan lembaga kemasyarakatan yang lain. Analisis data mengacu pada langkah-langkah yang dikemukakan oleh Creswell. Temuan penelitian ini memperlihatkan seluruh tahapan pelaksanaan program MBS-BPP terjadi interaksi secara dinamis dan saling mendukung dari seluruh dimensi sound governance, sehingga sekolah dapat memperbaiki pelayanan pendidikan secara berkelanjutan. Berdasarkan temuan penelitian dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan program MBS-BPP sekolah dapat memadukan seluruh dimensi sound governance, sehingga ada jaminan pelayanan pendidikan secara berkelanjutan. Implikasi teoretis yang dapat dikemukakan adalah adanya “modifikasi” terhadap teori sound governance Farazmand (2004) pada level lokal, dengan diajukannya sebuah teori sound local governance (SLG).

Kata kunci: Dimensi sound governance, manajemen berbasis sekolah, perbaikan pelayanan pendidikan, pembangunan yang berkelanjutan.

Abstract

Research on Education Services in Probolinggo City, East Java Province through the implementation of School Based Management program - Public Service Oriented is to describe and analyze the implementation of MBS-BPP program in the perspective of sound governance. The research using this qualitative approach is more focused on the implementation of the Public Service Oriented School Based Management program. Data were obtained by using participatory observation, in-depth interviews with informants, questionnaires, and document review. Sources of research information include service providers, service users, executives, legislatives, mass media, and other community institutions. Data analysis refers to the steps Creswell puts forward. The findings of this study show that all stages of MBS-BPP program implementation interaction dynamically

and mutually support from all dimensions of sound governance, so that schools can improve education service continuously. Based on the research findings, it can be concluded that the implementation of MBS-BPP school program can integrate all dimensions of sound governance, so there is a guarantee of continuous education service. The theoretical implication that can be put forward is the "modification" to Farazmand (2004) sound governance theory at the local level, with the proposed sound local governance (SLG) theory.

Keywords: *Dimentions of sound governance, school-based management, improve public services, sustainable development*

A. LATAR BELAKANG

Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada tanggal 25-27 September 2015 di New York telah menyelenggarakan pertemuan tingkat tinggi dengan beberapa negara anggota telah mengevaluasi pelaksanaan *Millenium Development Goals* (2000-2015) dan sekaligus telah berkomitmen dan mencanangkan program Tujuan Pembangunan yang Berkelanjutan (*Sustainable Development Goals/SDGs*) periode 2016 – 2030. *SDG's* terdiri dari 17 tujuan dan 169 target pembangunan berkelanjutan dan kualitas pendidikan (*Quality Education*) menjadi tujuan yang ke-4 dari *SDGs*.

Hal ini membuktikan bahwa permasalahan kualitas pendidikan (*quality education*) telah menjadi permasalahan global dan perlu mendapatkan perhatian yang lebih serius oleh negara-negara di dunia. Pokok permasalahan pelayanan pendidikan di level global, terutama di negara Indonesia adalah terletak pada komitmen pemerintah untuk meningkatkan kualitas pelayanan pendidikan. Di negara Indonesia anggaran pemerintah meskipun besar, namun masih

sebagian besar untuk gaji dan tunjangan pegawai atau hanya untuk belanja operasional.

Pelaksanaan program Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) pada satuan pendidikan dasar baik negeri dan swasta, mendapat dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) melalui Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan yang diteruskan dengan skema Dana Dekonsentrasi Provinsi. Sedangkan titik berat dari penggunaan dana BOS, adalah untuk pencapaian target Standar Nasional Pendidikan (SNP) yang terdiri dari 8 (delapan) standar, yaitu: isi, proses, kompetensi lulusan, pendidik dan tenaga kependidikan, sarana dan prasarana, pengelolaan, pembiayaan, dan penilaian pendidikan (Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 jo Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2013). Di samping itu, untuk mencapai target kedelapan standar tersebut, dana BOS juga untuk memenuhi target Standar Pelayanan Minimal (SPM) Pendidikan Dasar yang diatur dalam Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 15 Tahun 2010, sehingga pihak sekolah terbebani berat yaitu pencapaian

target SPM dan sekaligus pencapaian target SNP.

Beban berat yang ditanggung oleh sekolah itulah akhirnya kualitas pelayanan pendidikan kurang mendapat perhatian sekolah, karena sekolah terjebak pada kegiatan untuk mencapai target SPM dan SNP. Selama ini ada anggapan bahwa pelayanan pendidikan yang baik adalah tingginya pencapaian target SPM dan SNP. Berdasarkan wawancara dengan ARK Kasubag Sungram Diknas Kota Probolinggo, bahwa Kota Probolinggo telah mencapai target SPM yaitu rata-rata 80,5 % dan pencapaian target SNP rata-rata 75 % yang sebagian besar untuk sarana dan prasarana. Hal ini menunjukkan bahwa pencapaian target hanya bersifat fisik lebih penting daripada proses pelayanan sekolah kepada siswa dan orang tua/wali siswa.

Kondisi di atas, membawa implikasi terhadap kurang kepedulian sekolah pada pengaduan dari para siswa maupun orang tua/wali siswa. Misalnya, seringkali siswa dari putra YYS, mengadu bahwa ruang kelas panas, namun kurang mendapat tanggapan atau tidak segera dibelikan kipas angin oleh sekolah atau guru tidak memeriksa hasil pekerjaan rumah siswa dan inipun sudah disampaikan ke kepala sekolah, namun juga belum ada perubahan yaitu untuk memeriksa hasil pekerjaan rumah. Penyebab dari kurang peduli terhadap pengaduan siswa dan orang tua/wali siswa, karena sekolah tidak ada peraturan atau ketentuan dari pemerintah Kota Probolinggo, sebagaimana yang disampaikan oleh RKM Kepala SDN Tisnonegaran 1 dan END Kepala SDN Sukabumi 1, bahwa keduanya menyatakan bahwa sekolah melaksanakan tugas berdasarkan petunjuk pelaksanaan penggunaan dana BOS dari Kementerian

Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia. Mereka menyatakan seharusnya Pemerintah Kota Probolinggo menyusun suatu peraturan yang mengatur tentang pelayanan pendidikan, agar sekolah berani untuk memperbaiki pelayanan pendidikan melalui partisipasi masyarakat.

Kebijakan pemerintah terkait dengan pelayanan publik berbasis pengaduan telah ada, namun pada saat ini masih hanya berlaku untuk instansi publik, seperti dinas, badan dan kantor Pemerintah Daerah. Mengapa sekolah sebagai penyedia pelayanan belum mendapat perhatian dalam bentuk kebijakan sekolah sebagai penyedia pelayanan pendidikan oleh pemerintah, pemerintah provinsi bahkan pemerintah kabupaten/kota? Hal ini dapat dilihat yaitu dengan adanya beberapa peraturan yang terkait dengan pelayanan publik berbasis pengaduan, yaitu: kebijakan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, yaitu: Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 11 Tahun 2005 yang telah diubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pelayanan Publik, Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 87 Tahun 2011 tentang Kode Etik Pelaksana Pelayanan Publik. Sedangkan regulasi dari Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara masih bersifat pedoman yaitu dengan diterbitkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 13 Tahun 2009 tentang Pedoman Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik dengan Partisipasi Masyarakat.

Berdasarkan kondisi regulasi tentang pelayanan publik tersebut di atas,

menunjukkan bahwa belum adanya suatu regulasi secara khusus tentang pelayanan publik pada tingkat satuan pendidikan, baik di tingkat pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, khususnya Pemerintah Kota Probolinggo. Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 17 Tahun 2010 yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan, belum memuat secara eksplisit mengatur tentang penerapan prinsip-prinsip Manajemen Berbasis Sekolah - Berorientasi Pelayanan Publik (MBS-BPP). Oleh karena itu dengan memperhatikan gambaran pelaksanaan peraturan di atas, maka penulis melakukan penelitian ini.

Pelaksanaan program MBS-BPP untuk tujuan pencapaian target SPM, SNP dan perbaikan pelayanan pendidikan, pihak sekolah, masyarakat yang diwakili oleh Komite Sekolah, pihak swasta (perusahaan) serta pihak lembaga internasional (USAID). Pelibatan komite sekolah dalam pelaksanaan program MBS-BPP, khususnya penyusunan dan penganggaran, beberapa sekolah terkesan hanya formalitas, artinya ketua komite sekolah tinggal menandatangani dokumen Rencana Kerja Sekolah (RKS) dan Rencana Kerja dan Anggaran Sekolah (RKAS). Di samping itu, pada tataran pelaksanaan dan pertanggungjawaban program kegiatan dan keuangan, komite sekolah dilibatkan secara terbatas. Hubungan antara sekolah sebagai penyedia pelayanan dengan orang tua siswa dan/atau siswa sebagai pengguna pelayanan terbatas, dan segala pengaduan dari orang tua siswa dan/atau siswa sering diabaikan, sehingga pengaduan tersebut tidak diakomodasi dalam penyusunan perencanaan dan penganggaran sekolah.

Kebijakan pemerintah tentang pembatasan penggunaan dana BOS, mengakibatkan pihak sekolah kekurangan dana untuk perbaikan pelayanan pendidikan. Di sisi lain, pemerintahan daerah (eksekutif dan legislatif) mengambil kebijakan agar sekolah tidak memungut dana kepada orang tua/wali murid.

Oleh karena itu rumusan permasalahannya dan yang menjadi pertanyaan penelitian, adalah: *"Bagaimanakah pelaksanaan program MBS-BPP di Kota Probolinggo dalam perspektif sound governance?"*. Sedangkan tujuan penelitian inidalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis pelaksanaan program MBS-BPP dalam perspektif *sound governance*.

B. LANDASAN TEORI

Good dan Sound Governance

Pengertian *good governance* secara umum, sering diterjemahkan sebagai "tata kelola pemerintahan yang baik," sedangkan *World Bank* mendefinisikan *good governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan tindak pidana korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan kerangka hukum dan politik bagi kegiatan bisnis.

UNDP-PBB memperkenalkan 9 (sembilan) karakteristik *good governance* yang terdiri dari (Mardiasmo, 2002: 17-18): (1) *participation*; (2) *rule of law*; (3) *transparency*; (4) *responsiveness*; (5) *consensus orientation*; (6) *equity*; (7) *efficiency and effectiveness*; (8)

accountability; (9) *strategic vision.*

Dari sembilan karakter *good governance* tersebut di atas disesuaikan menjadi 10 prinsip-prinsip *good governance* oleh UNDP (2008), yaitu: *participation, rule of law, transparency, equality, responsiveness, vision, accountability, oversight, efficiency dan effectiveness, professionalism* (Vyas-Doorgapersad dan Ababio, 2010: 413-414)

Munshi (2009: 10) hanya memberikan atribut untuk *good governance*, yaitu: partisipasi, transparan, akuntabel dan adil; sedangkan Khawaja (2011: 15) memberikan karakteristik *good governance*, yaitu: akuntabilitas, partisipasi, prediktabilitas, dan transparansi.

Sound Governance memiliki beberapa komponen atau dimensi, yaitu (Farazmand, 2004: 12-18): (1) *proses, sound governance* melibatkan suatu proses *governing* dengan interaksi semua elemen atau pemangku kepentingan, baik proses internal maupun eksternal; (2) *Struktur*, adalah tubuh dari unsur-unsur konstitutif, aktor, aturan, peraturan, prosedur, kerangka kerja pengambilan keputusan, dan sumber-sumber kewenangan yang menyetujui atau melegitimasi proses *governance*. Perwujudan struktural ini dibentuk dan beroperasi baik secara vertikal dan horizontal dan dipengaruhi oleh banyak faktor internal dan eksternal, lokal dan kekuatan internasional; (3) *kognisi dan nilai*, mewakili keunikan atau sistem nilai yang menyimpang dari proses atau struktur *governance*. Nilai-nilai normatif kejujuran, keadilan, integritas, keterwakilan, tanggap, tanggung jawab, toleransi, dan persamaan di depan hukum bagi semua warga negara tanpa memandang warna kulit, ras, etnis, gender, usia membentuk perekat yang menempel

pada suatu sistem *sound governance*, guna menjaga semua dimensi lain bersama-sama dengan cara yang solid; (4) *konstitusi*, adalah dimensi yang paling penting dari *governance* dan *sound governance* adalah konstitusi dari sistem pemerintahan dan *governance*. Konstitusi merupakan dokumen pembimbing dan mendasar yang berfungsi sebagai cetak biru *governance*; (5) *organisasi dan institusi* adalah seberapa baik institusi-institusi ini beroperasi dalam koordinasi dengan institusi lainnya. Struktur dan proses *governance* meskipun baik, tanpa organisasi dan institusi *governance*, maka tidak ada *sound governance*; (6) *manajemen dan kinerja* adalah terkait secara langsung dengan *sound governance*. Manajemen dan kinerja adalah bagian integral dari keseluruhan sistem, sehingga hanya kinerja saja tidak cukup, melainkan harus menghasilkan hasil yang diinginkan dan dimaksudkan serta hasil yang diterjemahkan ke dalam legitimasi sistem dan institusi; (7) *kebijakan*, memberikan pedoman, arah dan kemudi kepada elemen atau dimensi proses, struktur, dan manajemen. Dua jenis kebijakan menurut *sound governance* adalah: *Pertama*, adalah kebijakan eksternal untuk organisasi *governance* secara individu, dan itu bersumber dari otoritas legislatif dan politik atau hukum yang mewakili kehendak rakyat. Ini semacam panduan kebijakan dan memberikan arah ke lembaga *governance* dan organisasi untuk mencapai tujuan dan sasaran yang diinginkan. *Kedua*, adalah kebijakan internal untuk institusi dan organisasi *governance* secara individual; kebijakan organisasi, pedoman serangkaian pengarahan peran yang mendefinisikan dan menentukan aturan, peraturan, prosedur, dan nilai-nilai yang digunakan untuk mengelola kinerja

organisasi menuju misi dan tujuan-tujuan *sound governance* yang diinginkan. Bersama-sama, kebijakan internal dan eksternal berfungsi sebagai pengarah mekanisme dari kinerja organisasi dalam *sound governance*; (8) *Sektor*, adalah fitur sektoral yang juga mewujudkan semua dimensi lain yang diuraikan di atas. Dimensi ini penting karena terfokus pada sektor-sektor tertentu seperti industri, pertanian, pedesaan, perkotaan, penelitian ilmiah, dan pengembangan, pendidikan, kesehatan, transportasi, dan area lainnya. Dimensi sektoral *governance* memerlukan partisipasi langsung warga, manajemen, dan pengetahuan dan keterampilan dalam kinerja organisasi publik. Keperluan tersebut membutuhkan suatu koordinasi lintas sektoral dan lintas organisasional, kerjasama, dan berbagi pengetahuan dan informasi; (9) *kekuatan internasional/global*, dapat menimbulkan pengaruh bagi negara di dunia dan semakin ditarik ke dalam –dengan sukarela atau tidak- kelompok rejim yang berkembang, baik yang menunjukkan intoleransi menuju perilaku *governance* yang dipertimbangkan secara tradisional sebelumnya dan tradisional dianggap normal dan internal untuk pemerintah yang berdaulat serta kesepakatan bersama antar organisasi internasional. Contoh: PBB dan organisasi lainnya semacam ILO, WFO, WHO, WB, IMF, WTO dan lain-lainnya; (10) *etika, akuntabilitas, dan transparansi* adalah fondasi prinsipnya pada nilai-nilai etika, persyaratan akuntabilitas, dan transparansi struktur dan nilai-nilai. Prinsip pokok *sound governance* ini memeriksa terhadap penyimpangan potensial dan korupsi dari sistem sebaik berhadapan dengan prinsip-prinsip yang tidak jelas dari efisiensi dan ekonomi dalam proses administrasi dan manajemen.

Konsep *sound governance* sebagai alternatif terhadap *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik), ada beberapa alasan. *Pertama*, itu lebih komprehensif. *Kedua*, hal itu juga mencakup normatif serta fitur teknis dan rasional *good governance*. *Ketiga*, memiliki karakteristik kualitas *governance* yang lebih unggul daripada *good governance* dan sehat. *Keempat*, *sound governance* sesuai dengan nilai-nilai konstitusi dan responsif terhadap norma-norma internasional, aturan, dan rezim. *Kelima*, konsep *sound governance* memiliki asal kuno di kerajaan Persia negara dunia pertama dengan sistem administrasi yang sangat efisien dan efektif. (Farazmand, 2004:10-11). Konsep *sound governance* dapat digunakan untuk menunjukkan suatu sistem pemerintahan yang tidak hanya kekuatan di dalam negeri dan hampir tanpa cacat secara ekonomi/finansial, politik, demokratis, konstitusional, administratif, manajerial, dan etis, namun juga mendapatkan dukungan internasional/global serta interaksi dengan negara-bangsa lainnya dan pemerintah mereka.

Sehubungan dengan kondisi di atas maka negaralah yang memungkinkan, sehingga membutuhkan kerangka konstitusional, masyarakat sipil, sektor swasta, dan struktur kelembagaan internasional/global dalam rangka mewujudkan proses partisipatif untuk memecahkan masalah publik. Oleh karena itu *governance* bersifat inklusif dan memperkenalkan partisipasi dan interaksi dalam lingkungan nasional dan internasional yang semakin kompleks (*complex*), beragam (*diverse*), dan dinamis (*dynamic*).

Pembangunan Kemitraan bagi *Sound Governance*.

Partisipasi dari sisi demokrasi, Muluk (2010) menyatakan bahwa partisipasi sebagai nilai dasar demokrasi menjadi perhatian penting dalam administrasi publik yang demokratis. Pada dasarnya, gagasan partisipasi dalam administrasi publik mencakup dua ranah, yakni manajemen partisipatif dan partisipasi masyarakat dalam administrasi publik.

Barber (dalam Callahan, 2007:155) mengatakan teoritis partisipatori berargumen bahwa partisipasi warga secara langsung tidak hanya mengarah untuk pembuatan keputusan yang lebih baik, tetapi juga stabilitas fasilitas sosial dengan pengembangan suatu rasa komunitas, peningkatan pembuatan keputusan secara kolektif dan pengenalan penerimaan dan respek terhadap proses *governance*.

Masih terkait dengan model partisipasi yaitu kolaborasi, Callahan (2007: 161-166) mengingatkan bahwa pada struktur yang kaku dan otoriter administrasi publik tentunya membatasi partisipasi yang penuh dan potensial dan kolaborasi memberikan tempat dan menguatkan peran administrator sebagai keahlian. Dengan partisipasi kolaboratif, publik mempunyai peluang untuk mempengaruhi keduanya yaitu proses dan hasil (*outcome*). Sedangkan Kolaboratif *governance* memerlukan manajer publik untuk membagi kekuasaan dan melepaskan beberapa kontrol mereka terhadap proses dan hasil (*outcome*).

Governance Level dan Local Governance

Governance level (Farazmand, 2004:18-19) meliputi lokal, nasional, regional, dan internasional/global (selanjutnya disebut global). Dalam kenyataannya, ada korelasi antara isu-isu

global dengan isu-isu regional, nasional dan lokal di mana hal ini dapat dijelaskan bahwa isu-isu global mempunyai dampak pada isu-isu regional, nasional dan lokal.

Sehubungan dengan *multi-level governance*, Sloat (2002:35) mengemukakan bahwa *multi-level governance* dikembangkan sebagai suatu kerangka konsep sebagian untuk meralat kesalahan teori terdahulu untuk mengenali peran yang dimainkan oleh berbagai aktor. Selanjutnya secara umum Marks (1993) dalam Sloat (2002: 37) *multi-level governance* dapat dipahami sebagai suatu negosiasi antar pemerintah supranasional, nasional, dan sub nasional, sebagai hasil kreasi proses kelembagaan yang luas dan realokasi keputusan yang ditarik dari beberapa fungsi yang terpusat sebelumnya dari negara untuk level supranasional dan beberapa turun ke level regional/lokal. Sehubungan dengan hubungan antar level, Keskitalo (2010: 4) mengemukakan bahwa suatu problem atau isu yang mengglobal diperlukan untuk *governance* perlu koordinasi permintaan dan membutuhkan lintas internasional, nasional, regional dan lokal, sebaik koordinasi antara sektor-sektor. Lebih jauh tentang (Farazmand, 2004; Armitage *et. al*, 2007) *local governance* di bawah model *sound governance* atau dengan kata lain *sound governance* pada level lokal menuntut partisipasi warga aktif, melalui keterlibatan langsung atau tidak langsung, kerja sama dalam pemberian pelayanan, produksi bersama, dan kerja sama di dalam pengelolaan (*co-management*). Memperhatikan beberapa denifisi *co-management* tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa *co-management* atau pengelolaan bersama adalah pembagian kewenangan dan tanggung jawab antara pemerintah dan multi *stakeholders* di level lokal. Multi *stakeholders* ini merupakan

gabungan dari perusahaan, organisasi masyarakat, komunitas, tokoh masyarakat dan lembaga swadaya masyarakat (LSM/NGO).

Selain definisi *co-management*, Armitage (2007:3) menyatakan bahwa manfaat dari *co-management* melalui proses dan tujuan, adalah: (1) *co-management* bagi pembangunan sosial ekonomi berbasis komunitas, (2) *co-management* untuk desentralisasi keputusan pengelolaan sumberdaya dan (3) *co-management* sebagai suatu mekanisme untuk mengurangi konflik melalui demokrasi partisipatori. Sedangkan mengenai fungsi *co-management*, Pinketon (1989) dalam Armitage (2007:3) mengemukakan *co-management* berfungsi untuk: (1) pengumpulan data, (2) keputusan logistik seperti siapa dapat memungut dan kapan, (3) keputusan alokasi, (4) proteksi sumberdaya dari kehancuran lingkungan, (5) pelaksanaan regulasi, (6) peningkatan perencanaan jangka panjang, dan (7) lebih banyak pengambilan keputusan yang inklusif. John (2001: 6-8) telah melakukan sebuah penelitian beberapa pemerintahan nasional di Eropa Barat dan hasil penelitian dapat dikemukakan bahwa ada pergeseran dari *local government* menuju ke *local governance*. Pelayanan publik atas dasar *preferences of citizens* (pilihan atau keinginan warga).

Desentralisasi Pendidikan

Seiring dengan gelombang demokrasi di dunia, maka telah terjadi tuntutan dari masyarakat terhadap penyediaan pelayanan publik, maka muncullah kebutuhan akan desentralisasi pelayanan publik, termasuk sektor pendidikan. Sebagai contoh negara yang mereformasi pelayanan publik pendidikan adalah negara China, di mana negara

tersebut sambil mengejar pertumbuhan ekonomi, namun tidak meninggalkan sektor pendidikan. Ngok (2007: 142) mengemukakan bahwa reformasi yang berorientasi pasar dan pengejaran pertumbuhan ekonomi yang cepat dalam era ekonomi yang mengglobal berdampak secara signifikan terhadap pembangunan dan kebijakan pendidikan di China. Pelaksanaan kebijakan desentralisasi pendidikan di Indonesia dalam bentuk transfer kewenangan kepada level lokal, terutama kepada sekolah-sekolah dengan alasan bahwa di sekolah terdapat banyak sumberdaya manusia yang terlatih. Namun demikian, langkah berikutnya kadang-kadang harus menunggu pengarahannya dari atasan (Bjork, 2006: 143-144), sehingga desentralisasi pendidikan dengan sistem sentralisasi ini menjadikan penyediaan pelayanan kurang efektif (Behrman, Deolalikar, Soon, 2002: 38). Lebih jauh Bjork (2006:144) perlunya peran baru dan tanggung jawab dalam suatu sistem pendidikan yang didesentralisasikan yang dipergunakan untuk pelayanan yang lebih baik. Behrman, Deolalikar, dan Soon (2002: 38) menyatakan bahwa elemen desentralisasi dalam sistem pendidikan, meliputi: penyerahan kewenangan dan tanggung jawab kepada sekolah dari level pusat ke level lokal, keuangan lokal sekolah ditingkatkan, desentralisasi fungsi sekolah, reformasi struktur insentif sekolah dan guru.

Pada realitasnya, perlu disadari bahwa desentralisasi pendidikan adalah suatu proses yang berevolusi dan panjang untuk memperbaiki kualitas pendidikan, efisiensi dan keadilan (Winkler dan Gershberg, 2003: 2-3; Supriyadi, 2009: 11). Lebih jauh Maikish dan Gershberg (2008: 30) menegaskan bahwa desentralisasi pendidikan mengambil pertanggungjawaban ke tangan

kewenangan pendidikan lokal akan memperbaiki kualitas pendidikan dengan perbaikan pengambilan keputusan dan pengalokasian kebutuhan sumber-sumber untuk dieksplorasi.

Ada prasyarat untuk melakukan desentralisasi pendidikan (Naidoo, 2002:21-22) dan sasaran desentralisasi pendidikan (Alisjahbana, 2000:10), desentralisasi pendidikan yang efektif tidak hanya melibatkan proses pemberian kewenangan dan pendanaan yang lebih besar dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, tetapi desentralisasi juga harus menyentuh kebijakan-kebijakan: organisasi dan proses belajar-mengajar, manajemen guru, struktur dan perencanaan di tingkat sekolah, dan sumber-sumber pendanaan sekolah.

Ada kendala dalam pelaksanaan desentralisasi pendidikan adalah karena adanya kesenjangan kapasitas untuk mengelola pendidikan. Titik berat dalam desentralisasi di sektor pendidikan adalah dengan diberikan kewenangan kepada pemimpin komunitas, orang tua, guru dan administrator sekolah. Aktor lokal telah didorong untuk mempertajam kebijakan dan praktik di dalam sekolah (Bjork, 2006: 143).

Pelayanan Publik

Pemerintah lokal dalam mempertanggungjawabkan sumber daya masyarakat, perlu meningkat kualitas layanan publik. Kualitas layanan publik dalam hal ini Zeithaml, Parasuraman dan Berry (1997:133-134), menyatakan kualitas pelayanan didasarkan beberapa dimensi yaitu: (1) *tangibles* (bukti langsung); (2) *reability* (keandalan); (3) *responsiveness* (daya tanggap); (4) *assurance* (jaminan); dan (5) *empathy* (empati). Selanjutnya terkait dengan pelayanan publik di negara demokrasi,

Lenvine (1990:188) dalam Dwiyanto (2006:144) menyatakan ada tiga indikator, yaitu: (1) *responsiveness*; (2) *responsibility*; dan (3) *Accountability*.

Wallace dan Fertig dalam Hartley *et al.* (2008: 257-258) menyatakan bahwa perbaikan pelayanan publik (*improving public services*) berarti keberhasilan implementasi perubahan yang lebih baik. Para profesional formal dalam pengawasan kelompok *stakeholders* yang bermacam-macam berkontribusi untuk *governance* pelayanan (*service governance*). Membuat perubahan yang terprogram dan kompleks adalah pokok dari perbaikan pelayanan publik. Wallace *et al.*, (2007: 3) mengemukakan bahwa untuk reorganisasi sekolah perlu menyediakan sumber-sumber ide yang pokok bagi konsep yang muncul dari perubahan pendidikan yang kompleks mewujudkan karakteristik kompleksitas dengan manajemen implikasi. Sehubungan dengan perbaikan pelayanan publik Thomas (Wallace *et al.* 2007:116 dan 133) menyatakan bahwa kompleksitas reformasi pelayanan publik dihubungkan dengan kemajemukan kepentingan yang mempermainkan sebagian dalam pembuatan keputusan kebijakan dan memobilisasi implementasi aktivitas. Saling mempengaruhi dari *governance* dan kepemimpinan pengambil risiko diekpresikan oleh politikus dan pelayan publik (pegawai negeri) senior dalam bentuk kerangka praktik operasional untuk implementasi perubahan. Perubahan teknis adalah lebih mudah dicapai daripada penyisiran perubahan kebijakan yang melibatkan jaringan yang kompleks dari institusi-institusi dan aktor-aktor. *Governance* pasti melibatkan politik dan kekuasaan. Melibatkan atas pertimbangan kepercayaan publik dan keyakinan, keterwakilan, daya tanggap, etika,

legitimasi dan akuntabilitas. Selanjutnya dikemukakan bahwa kepemimpinan perubahan disebarkan secara meningkat dan kolektif, mencerminkan fakta bahwa aktor-aktor pemerintah memimpin perubahan tidak melalui perintah dan kontrol tetapi atas dasar pengaruh, negosiasi dan persuasi. Keterampilan kepemimpinan diperlukan dalam lingkungan *governance* yang baru tidak manajerial yang ketat.

C. METODE PENELITIAN

Pendekatan penelitian ini adalah kualitatif dengan jenis penelitian fenomenologi (Cresswel, 2010: 20-21). Berdasarkan jenis penelitian yang dipilih, penelitian ini untuk menjawab permasalahan penelitian yang telah ditetapkan dengan mendeskripsikan dan menganalisis fenomena tentang pelaksanaan Manajemen Berbasis Sekolah-Berorientasi Pelayanan Publik (MBS-BPP) dengan perspektif *sound governance*. Alasan peneliti menggunakan jenis penelitian fenomenologi, karena jenis penelitian ini merupakan strategi penelitian di mana di dalamnya peneliti mengidentifikasi hakikat pengalaman manusia tentang suatu fenomena. Di samping itu, sejak tahun 2014 di Kota Probolinggo seluruh sekolah dasar (SD dan SMP) negeri dan swasta melaksanakan program MBS-BPP secara intensif dan merupakan satu-satunya kota di Indonesia yang melaksanakan program MBS-BPP untuk seluruh sekolah dasar. Program MBS-BPP ini diinisiasi atas kerjasama Pemerintah Republik Indonesia dengan *United States Agency for International Development* (USAID) pada periode tahun 2011 – 2015 dan salah satunya kota mitra pendampingan teknis (*technical assistance*) adalah Kota Probolinggo, Provinsi Jawa Timur yang

dituangkan dalam Perjanjian Kerjasama No. 067/123/425.012/2011 dan No. 025/VII/KINERJA-EJ/2011 tertanggal 13 Juli 2011.

Lokasi Penelitian di 29 sekolah dasar di Kota Probolinggo dan kriteria yang dipergunakan untuk memilih adalah sekolah-sekolah adalah penilaian Dinas Pendidikan Kota Probolinggo yang telah melaksanakan MBS-BPP dengan baik. Sedangkan untuk sekolah yang dijadikan tempat wawancara mendalam (*indepth interview*) adalah: 10 SD Negeri dan 1 SMP Negeri serta 1 SD Swasta, yaitu: Tisnonegaran 1, Sukabumi 1, Kanigaran 5, Sukabumi 6, Wonoasih 1, Pakistaji 1, Sukoharjo 4, Kebonsari Wetan 1, Jrebeng Kulon 2, Sumbertaman 1; SDK Mater Dei; dan SMPN 9.

Fokus penelitian ini adalah pelaksanaan program MBS-BPP dalam perspektif *sound governance* ditinjau dari beberapa dimensi yang saling terkait satu sama lainnya dalam setiap tahap pelaksanaan. Adapun dimensi yang dimaksudkan adalah meliputi: struktur, proses, kognisi dan nilai, organisasi dan institusi, manajemen dan kinerja, kebijakan, sektor, kekuatan internasional atau global, serta etika, akuntabilitas, dan transparansi. Informan penelitian sebanyak 44 orang dan sumber data primer sebagai informan adalah Kepala Sekolah, guru, siswa, Ketua Komite dan perwakilan Paguyuban Kelas, Pengawas Sekolah, Dewan Pendidikan, Kepala Dinas Pendidikan, Ketua Komisi A dan C DPRD, Forum Peduli Pelayanan Publik, Jurnalis Warga dan media massa, *Forum Corporate Social Responsibility* (Forum CSR).

Teknik pengumpulan data menggunakan instrumen penelitian berupa: angket, pengamatan, pedoman wawancara, dan analisis dokumen.

Analisis Data dengan skema yang telah dikembangkan oleh Cresswel (2010: 276-283), yaitu pendekatan linier dan hirarkis yang dibangun dari bawah ke atas, interaktif, beragam tahap saling berhubungan dan tidak harus selalu sesuai dengan susunan yang telah disajikan. Adapun pelaksanaan pendekatan tersebut dapat dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut: (1) mengolah dan mempersiapkan data; (2) membaca keseluruhan data; (3) menganalisis lebih detail dengan meng-*coding* data; (4) terapkan proses *coding*; (5) tunjukkan bagaimana deskripsi dan tema-tema; (6) Interpretasi atau memaknai data.

Keabsahan data dengan kriteria untuk tingkat kepercayaan yang tinggi dalam penelitian kualitatif, adalah: (1) menetapkan derajat kepercayaan (*credibility*); (2) menetapkan derajat keteralihan (*transferability*); (3) menetapkan derajat ketergantungan (*dependability*); (4) menetapkan derajat kepastian (*confirmability*).

D. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Tahap pertama:

Survei pengaduan masyarakat, penyusunan IPM dan janji perbaikan pelayanan serta rekomendasi teknis.

Temuan pada tahap pertama adalah: (1) setiap sekolah membentuk struktur organisasi Tim Pengembang Sekolah (TPS) dengan melibatkan komite sekolah yang bersangkutan; (2) pelaksanaan survei pengaduan melibatkan pemangku kepentingan sekolah; (3) mekanisme pengelolaan pengaduan di samping menggunakan survei, sekolah menyediakan kotak pengaduan atau buku pengaduan; (4) komposisi peserta lokakarya pengelolaan pengaduan secara proporsional lebih banyak pengguna

pelayanan daripada penyedia pelayanan; (5) pengambilan keputusan tentang pernyataan pengaduan, rencana perbaikan pelayanan, dan janji perbaikan pelayanan dilakukan secara adil dan demokratis; dan (6) sebagian besar sekolah memiliki kapasitas yang rendah dalam penyusunan rekomendasi teknis dan membangun jejaring dengan pihak lain.

Beberapa dimensi *sound governace* secara kesatuan pada tahap pertama pelaksanaan program MBS-BPP ini, dari dimensi struktural terlihat bahwa setiap sekolah membentuk Tim Pengembangan Sekolah dan penentuan peserta lokakarya pengelolaan pengaduan, yaitu berasal dari orang tua siswa, siswa, guru, komite sekolah, tenaga kependidikan dan perwakilan paguyuban kelas, dengan menggunakan komposisi yang ideal di mana jumlah pengguna pelayanan lebih besar daripada jumlah penyedia pelayanan. Tim Pengembangan Sekolah dilihat dari dimensi organisasi dan institusi, telah menjalankan fungsi fasilitasi dan koordinasi unrtuk penyusunan angket survei dan pelaksanaan survei pengaduan masyarakat. Kemudian dilanjutkan dengan pengelolaan pengaduan yang akan menghasilkan Indeks Pengaduan Masyarakat (IKM) dan janji perbaikan pelayanan serta rekomendasi teknis. Penyedia pelayanan menggunakan pedoman pelaksanaan secara internal yang difasilitasi oleh lembaga internasional dan berdasarkan petunjuk dari pemerintah dalam rangka pengelolaan pengaduan masyarakat.

Temuan penelitian ini ditinjau dari dimensi proses menunjukkan bahwa ada interaksi semua elemen atau pemangku kepentingan dalam penentuan jenis pengaduan yang dimasukkan ke dalam dokumen janji perbaikan pelayanan dan

rekomendasi teknis. Sedangkan dimensi kognisi dan nilai menunjukkan bahwa pengguna pelayanan menyampaikan pengaduan dengan sejujur-jujurnya sesuai dengan keadaan sebenarnya dan penyedia pelayanan dengan rasa tanggung jawab serta responsif dalam memenuhi janji perbaikan pelayanan. Dalam penyampaian pengaduan, pengguna pelayanan telah menyampaikan informasi apa adanya tentang hal-hal yang telah dialami di sekolah, mulai dari lingkungan sekolah, di dalam kelas, pelayanan oleh TU dan pengajaran oleh guru. Kemudian dari dimensi sektoralnya terlihat bahwa penyedia pelayanan di dalam mengelola pengaduan masyarakat, dan memenuhi janji perbaikan pelayanan melakukan koordinasi dengan pengguna pelayanan dan membangun jaringan dengan pihak eksternal.

Ditinjau dari dimensi etika, akuntabilitas, dan transparansi maka penyusunan angket survei dan pelaksanaan pengelolaan pengaduan untuk penyusunan IPM, maka seharusnya yang menyelenggarakan survei adalah anggota kelompok masyarakat yang *multi stakeholders*, untuk menghindari subyektivitas. Sedangkan dari sisi sektoralnya pelaksanaan pada tahap pertama ini kurang mendapatkan perhatian baik dari pihak sekolah maupun pihak Dinas Pendidikan, karena kurang mampu dalam menjalin hubungan dengan pihak perusahaan (privat).

Tahap kedua:

penyusunan perencanaan dan penganggaran sekolah

Temuan pada tahap kedua adalah: (1) dalam penyusunan perencanaan dan penganggaran sekolah melibatkan pemangku kepentingan sekolah; (2) sekolah telah menyediakan petugas

pelayanan informasi yang ditunjuk dari salah satu guru; (3) sekolah mempublikasikan perencanaan dan penganggaran sekolah di papan informasi dan disediakan di meja petugas pelayanan informasi; dan (4) sekolah mempublikasikan laporan pertanggungjawaban penggunaan keuangan di papan informasi dan disediakan di meja petugas pelayanan informasi.

Beberapa dimensi yang saling mendukung sehingga merupakan satu kesatuan pada tahap kedua ini dapat dilihat ketika dilakukan penyusunan perencanaan dan penganggaran sekolah yaitu dimensi struktural dan sektoral di mana sekolah melibatkan komite sekolah dan paguyuban yang memiliki latar belakang profesi yang berbeda-beda, sehingga dapat memperkaya curah pendapat dan secara tidak langsung dapat meningkatkan kualitas dokumen perencanaan dan penganggaran. Di samping itu, pihak sekolah memelihara mekanisme kerja yang telah melembaga dalam prosedur penyusunan perencanaan dan penganggaran sekolah berdasarkan Indeks Pengaduan Masyarakat (IPM), janji perbaikan pelayanan, analisis gap SPM dan Evaluasi Diri Sekolah (EDS) di mana hal ini merupakan aspek dari dimensi organisasi dan institusi *sound governance*.

Dimensi lain pada tahap kedua ini yaitu dimensi etika, akuntabilitas dan transparansi, ketika sekolah menyediakan petugas pelayanan dan memasang perencanaan sekolah (RKS) dan penganggaran sekolah (RKAS). Di samping itu sekolah juga memasang laporan penggunaan dana BOS dan dana partisipasi masyarakat.

*Tahap ketiga:
pemenuhan janji perbaikan pelayanan dan
rekomendasi teknis*

Temuan pada tahap ketiga adalah: (1) Dalam pemenuhan janji perbaikan pelayanan sekolah menyusun prosedur operasi standar (SOP); (2) sekolah kurang memenuhi kebutuhan komunikasi di luar kegiatan belajar mengajar (KBM) antara guru sebagai penyedia pelayanan dan siswa sebagai pengguna pelayanan; (3) sekolah kurang memenuhi koleksi buku dan petugas perpustakaan; (4) sekolah telah menyediakan sarana dan prasarana peturasan; (5) sebagian besar sekolah kurang kapasitasnya dalam menjalin jejaring dengan pihak lain; (6) sebagian sekolah menyusun kontrak kinerja dengan dinas pendidikan; (7) sekolah telah mempublikasikan prestasi sekolah, wali kelas, prestasi siswa setiap minggu, kalender akademik, penggunaan dana BOS dan dana partisipasi masyarakat; (8) sekolah telah memenuhi janji perbaikan pelayanan dengan bekerjasama dengan masyarakat di dalam pengelolaan sampah; dan (9) sekolah bersama dengan paguyuban kelas di dalam memenuhi janji perbaikan lingkungan sekolah.

Pada saat sekolah memenuhi janji perbaikan pelayanan pendidikan kepada masyarakat atas dasar pengaduan, maka dari dimensi struktural terlihat sekolah telah menetapkan prosedur pelayanan dalam bentuk SOP atau prosedur operasional standar. Dengan SOP ini sekolah melayani masyarakat, dengan menetapkan cara yang terukur dan standar, sehingga masyarakat dapat merasakan kepuasan atas pelayanan sekolah tersebut. Dari dimensi kognisi dan nilai, pelayanan dengan SOP tersebut menunjukkan bahwa sekolah telah memberikan pelayanan dengan rasa tanggung jawab yang tinggi

demikian peningkatan pelayanan kepada masyarakat.

Temuan penelitian pada tahap ketiga yaitu sekolah kurang memenuhi kebutuhan komunikasi di luar kegiatan belajar mengajar (KBM) antara guru sebagai penyedia pelayanan dan siswa sebagai pengguna pelayanan. Temuan tersebut menunjukkan bahwa sekolah dari dimensi proses kurang sempurna, karena guru sebagai penyedia pelayanan dalam komunikasi dengan para siswa tidak hanya terbatas di dalam ruang kelas, tetapi juga harus berkomunikasi dengan para siswa di luar kegiatan belajar dan mengajar dalam ruang kelas. Dari dimensi struktur terlihat kurang toleran dengan kurangnya komunikasi antara guru dan siswa tersebut. Dari dimensi manajemen dan kinerja kondisi ini telah mendorong kepala sekolah untuk mengajak para guru untuk memperbaiki perilaku tersebut, sehingga suasana sekolah menjadi kondusif yang pada akhirnya dapat meningkatkan kinerja pelayanan kepada masyarakat.

Pada tahap ketiga ini, ada temuan bahwa sekolah kurang memenuhi koleksi buku dan petugas perpustakaan. Temuan ini terkait dengan dimensi struktural, proses, organisasi dan institusi, manajemen dan kinerja serta kebijakan internal. Dari dimensi organisasi dan institusi terlihat bahwa sekolah perlu membudayakan gemar membaca dan menulis bagi para siswa, sehingga kebiasaan perilaku ini akan dibawa ketika siswa tersebut menempuh pendidikan yang lebih tinggi hingga perguruan tinggi telah terbiasa melakukan kegiatan membaca dan menulis. Perilaku ini perlu dikelola atau dilembagakan sejak siswa berada di bangku sekolah dasar. Oleh karena itu, setiap guru mewajibkan siswa untuk mengerjakan tugas terstruktur di sekolah dengan menggunakan buku-buku

di perpustakaan. Koleksi buku perpustakaan secara periodik misalnya satu tahun sekali pihak sekolah menyisihkan anggaran untuk membeli buku-buku koleksi yang tidak hanya terbatas pada buku wajib, tetapi juga buku-buku referensi, agar siswa terbiasa melakukan pengayaan materi buku tersebut. Kondisi ini apabila dibiasakan bagi siswa akan mengembangkan perspektif atau wawasan yang semakin luas.

Dari dimensi manajemen dan kinerja terlihat sekolah masih kekurangan tenaga perpustakaan. Pihak sekolah merencanakan, melaksanakan, monitoring dan evaluasi terkait dengan pengadaan koleksi buku dan tertata rapi dan menambah jumlah judul setiap tahunnya, terutama buku-buku referensi. Dari dimensi kebijakan, sekolah kurang merespon kondisi kurangnya koleksi buku dan tenaga perpustakaan. Sekolah kurang mengalokasikan anggaran untuk menambah koleksi buku dan mengangkat petugas perpustakaan dengan mengajukan kepada Dinas Pendidikan. Oleh karena itu, untuk menjaga kesinambungan dalam pengadaan buku koleksi perpustakaan, dari dimensi struktur dan proses, maka pihak sekolah harus menciptakan suatu mekanisme sedemikian rupa sehingga secara periodik sekolah menampung aspirasi dari masyarakat, dan terutama dari petugas perpustakaan, sebagai dasar pengambilan kebijakan internal guna menyusun rencana secara bertahap untuk mengalokasikan anggaran pengadaan buku-buku perpustakaan.

Dalam pengadaan sarana dan prasarana peturasan sekolah ditinjau dari dimensi struktural dan juga dimensi manajemen dan kinerja terlihat sekolah telah berupaya mengajukan anggaran ke Dinas Pendidikan, karena sesuai dengan

aturan yang berlaku sekolah tidak boleh memungut dana dari masyarakat untuk pembangunan fisik. Dengan keterbatasan anggaran tersebut, pihak sekolah dengan secara bertahap menyisihkan sebagian anggaran dana BOS atau menerima hibah dari instansi lain.

Temuan penelitian lainnya pada tahap ketiga ini adalah sebagian sekolah menyusun kontrak kinerja dengan dinas pendidikan. Temuan ini ditinjau dari dimensi struktural, kognisi dan nilai serta manajemen dan kinerja, maka pihak sekolah dibatasi oleh komitmen sekolah untuk melaksanakan MBS-BPP secara integritas untuk mencapai kinerja pelayanan pendidikan.

Sedangkan temuan bahwa sekolah telah mempublikasikan prestasi sekolah, wali kelas, prestasi siswa setiap minggu, kalender akademik, penggunaan dana BOS dan dana partisipasi masyarakat, maka sekolah telah memenuhi dimensi etika, akuntabilitas dan transparansi. Hal ini dapat dijelaskan bahwa pihak sekolah telah terbuka untuk umum, di mana segala informasi tentang prestasi sekolah dan siswa bersifat transparan dan akuntabel. Selain publikasi tentang prestasi sekolah juga telah mempublikasikan tentang wali kelas dan dokumen perencanaan dan penganggaran sekolah, termasuk laporan penggunaan keuangan baik yang berasal dari dana BOS maupun dana yang berasal dari masyarakat.

Temuan berikutnya pada tahap ketiga ini adalah sebagian besar sekolah kurang kapasitasnya dalam menjalin jejaring dengan pihak lain. Dari temuan ini dapat dilihat dimensi organisasi dan institusi serta sektoralnya. Sebenarnya pihak Dinas Pendidikan dapat membantu kekurangmampuan sekolah untuk membuka jaringan dengan pihak luar, namun pada kenyataannya masih kurang

mendukung secara penuh. Namun demikian pada temuan penelitian ini bahwa ada anggota komite sekolah yang telah menjadi anggota inter-organisasional dan inter-sektoral. Anggota komite sekolah yang telah menjadi anggota beberapa organisasi telah membantu sekolah dalam membuka jaringan dengan pihak lain.

Temuan yang lain pada tahap ketiga ini adalah sekolah telah memenuhi janji perbaikan pelayanan dengan bekerjasama dengan masyarakat di dalam pengelolaan sampah dan sekolah bersama dengan paguyuban kelas di dalam memenuhi janji perbaikan lingkungan sekolah. Secara ringkas dapat dikatakan bahwa masyarakat telah berpartisipasi dalam sekolah memperbaiki pelayanan pendidikan. Dari dimensi struktur sekolah telah dibatasi dengan adanya peraturan bahwa sekolah tidak boleh memungut dana dari masyarakat. Oleh karena itu, dengan dimensi proses terlihat bahwa sekolah mengajak pada anggota paguyuban kelas untuk membantu sekolah dalam pengelolaan sampah dan lingkungan dalam kelas dan di luar kelas atau halaman sekolah.

Organisasi informal yaitu paguyuban kelas dengan sekarela membantu sekolah dalam pelayanan sekolah khususnya tentang sarana dan prasarana sekolah. Dari dimensi kognisi dan nilai, terlihat paguyuban kelas menyadari bahwa sekolah telah berbuat banyak bagi anaknya yang menjadi siswa dari sekolah yang bersangkutan dan karena itu tibalah saatnya para orang tua yang tergabung dalam paguyuban kelas untuk membalas jasa dari sekolah yang telah memberi ilmu kepada anaknya berada di sekolah tersebut. Dengan integritas tinggi para orang tua antusias untuk membantu sekolah atas dasar

kepentingan bersama (*co-interest*) untuk melakukan produksi bersama (*co-production*) atas pelayanan pendidikan tersebut.

Dari dimensi manajemen dan kinerja pihak sekolah telah mengajak para orang tua untuk membicarakan bersama bagaimana untuk memajukan sekolah tersebut. Dari dimensi kebijakan terlihat pihak sekolah telah mengambil kebijakan berdasarkan aspirasi dari orang tua siswa secara partisipatif dan demokrasi. Kondisi ini sekolah terdorong untuk mengambil kebijakan internal untuk memberi kebebasan kepada orang tua untuk berkreasi yang berhimupun dalam paguyuban kelas tersebut. Dari dimensi etika, akuntabilitas dan transparansi terlihat pihak sekolah menyampaikan rencana program dan kegiatan dan paguyuban kelas merespons dengan memberikan sumbangan sukarela baik untuk sarana dan prasarana di dalam kelas (seperti kipas angin, LCD) maupun di luar kelas (seperti taman bunga yang asri) dan pengelolaan bank sampah yang dapat dijadikan uang sebagai tambahan uang kas paguyuban kelas.

Pihak sekolah sebagai penyedia pelayanan wajib memenuhi dengan rasa tanggung jawab atas segala pengaduan tersebut dengan tetap mempertimbangkan kemampuan sekolah dan dapat berupaya untuk meminta bantuan pada instansi pemerintah atau swasta. Penyedia pelayanan mempublikasikan kode etik kehidupan seluruh warga sekolah, kalender akademik, prestasi siswa, perencanaan dan penganggaran sekolah, laporan pertanggung jawaban keuangan BOS dan dana partisipasi masyarakat.

*Tahap keempat:
monitoring dan evaluasi pemenuhan janji
perbaikan pelayanan*

Temuan pada tahap keempat adalah: (1) struktur kegiatan monev dilakukan oleh pihak eksternal yaitu dari pengawas sekolah, Dewan Pendidikan, Forum Peduli Pelayanan Publik (FP3), dan Jurnalis Warga (JW); (2) hasil monev terhadap pemenuhan janji perbaikan pelayanan yang dilakukan oleh FP3 dibahas dalam lokakarya dengan mengundang *stakeholders* bidang pendidikan dan hasilnya disampaikan ke Dinas Pendidikan dan penyedia pelayanan serta membuat *concept paper* ke DPRD sebagai lembaga pengawasan eksekutif; (3) Dewan Pendidikan melakukan pengawasan terhadap janji perbaikan pelayanan oleh sekolah-sekolah. Hasil monev Dewan Pendidikan dipertanggungjawabkan ke Walikota, dengan tembusan ke Dinas Pendidikan, dan sekolah-sekolah; dan (4) kinerja Pengawas Sekolah maupun UPTD kurang optimal karena tidak menggunakan instrumen khusus seperti yang dilakukan oleh FP3, sehingga tidak menjadi masukan bagi sekolah yang belajar pelaksanaan program MBS-BPP. Dari dimensi struktur dan sektoral pada tahap keempat dari pelaksanaan program MBS-BPP ini terlihat bahwa sebagai pelaksana monev adalah Forum Peduli Pelayanan Publik (FP3).

Adapun asal anggota FP3 berasal dari berbagai profesi, seperti: guru, komite sekolah, paguyuban kelas, jurnalis warga, LSM, pengusaha, tokoh pendidikan, dan lain-lain profesi. Masih dalam dimensi struktural bahwa FP3 dalam melaksanakan monev menggunakan instrumen baku yang telah difasilitasi oleh aktor global. Sebelum melakukan monev dari dimensi etika, maka FP3 mengajukan ijin kepada Dinas Pendidikan dan beberapa sekolah yang menjadi sampel. Dari dimensi

organisasi dan institusi maka FP3 membagi diri menjadi beberapa kelompok, sehingga pelaksanaan monev dapat efektif dan efisien baik tenaga, dana dan waktu. Berdasarkan mekanisme yang termuat di dalam panduan monev dari hasil monitoring dilokakaryakan untuk mencari masukan sekaligus verifikasi data monitoring yang terkumpul beberapa hari sebelumnya. Masih dalam dimensi sektoralnya maka FP3 mengundang *stakeholders* yang berasal dari beberapa kalangan sekolah sasaran monitoring maupun dan profesi lain untuk membahas hasil monitoring dan sekaligus evaluasi terhadap pemenuhan janji perbaikan pelayanan sekolah kepada masyarakat. Dari dimensi etika, akuntabilitas dan transparansi pihak FP3 telah menyampaikan hasil lokakarya tersebut kepada Dinas Pendidikan, sekolah sasaran, pengawas sekolah, dan Dewan Pendidikan serta anggota DPRD Komisi A yang membidangi sosial.

Pada tahap monev pemenuhan janji perbaikan pelayanan tidak menggunakan prosedur dan instrumen baku, sehingga tidak menghasilkan data yang dapat dianalisis. Kondisi tersebut dapat menyulitkan merumuskan rekomendasi untuk perbaikan pelayanan pendidikan. Pelaksana monev dari aktor pemerintah adalah Pengawas Sekolah, tetapi dalam realitasnya mereka kurang memahami dan kurang koordinasi dengan aktor masyarakat yang tergabung di FP3, sehingga tahap monev tidak berjalan dengan semestinya. Kondisi ini tidak sejalan dengan pendapat Farzmand (2004) yang menyatakan bahwa dimensi struktur ini berfungsi sebagai pengarah dimensi proses. Paling tidak monev memuat beberapa langkah, seperti: mempersiapkan/merencanakan monev;

memperjelas tujuan dan *stakeholders*; menentukan kebutuhan informasi dan mengembangkan pertanyaan-pertanyaan monev; mengembangkan indikator-indikator; menentukan sumber-sumber informasi dan mendesain instrumen-instrumen pengumpulan data; perencanaan untuk menganalisa data dan menggunakan hasil-hasil; menyelesaikan dan uji coba sistem monev; dan menyelenggarakan *self-assessment* tahunan dan evaluasi berkala (Tjoetra, 2008: 4-6). Sedangkan kerangka dasar penyusunan instrumen monev terdiri dari beberapa variabel, yaitu: arah kebijakan; sasaran; instrumen monev yang terdiri dari: kebutuhan data, metode pengumpulan data, sumber data; dan teknik analisis (Muktiali, 2009: 16). Pada tahap monev belum terjadi interaksi antara Pengawas Sekolah dan elemen masyarakat atau FP3, karena dalam realitas belum ada komunikasi dan koordinasi. Interaksi antara Pengawas Sekolah dan elemen masyarakat atau FP3 ini penting untuk menyusun instrumen monev, meskipun FP3 telah memiliki instrumen yang belum standar untuk kebutuhan *governance*.

Tahap kelima: reformasi janji perbaikan pelayanan dan rekomendasi teknis

Temuan pada tahap kelima adalah: (1) sekolah sebagai penyedia pelayanan melakukan reformasi janji perbaikan pelayanan, untuk mempertahankan tingkat pelayanan sebagai tanggung jawab kepada pengguna pelayanan; dan (2) reformasi janji perbaikan pelayanan melibatkan pengguna pelayanan, sebagai bentuk kerjasama pengelolaan (*co-management*).

Temuan penelitian dari tahap kelima pelaksanaan program MBS-BPP dari tinjauan struktur dan proses terlihat bahwa pihak sekolah berdasarkan

prosedur berkewajiban untuk melakukan survei ulang terhadap pengaduan masyarakat, karena ada pengaduan yang telah dipenuhi dan ada pengaduan baru yang harus diakomodasi agar sekolah tetap mempertahankan tingkat pelayanan dan bahkan memperbaiki pelayanan pendidikan kepada masyarakat. Dari dimensi proses dan sektoralnya terlihat pihak sekolah bersama dengan pengguna pelayanan dalam hal ini adalah orang tua siswa dan siswa itu sendiri, serta pihak lain dari *stakeholders* bidang pendidikan berpartisipasi untuk mereformasi janji perbaikan pelayanan pendidikan.

Dalam meningkatkan tingkat partisipasi masyarakat dalam proses *governance*, di mana di Kota Probolinggo mengalami beberapa kendala, maka hasil penelitian Farazmand (2012) kiranya dapat menjadikan pembelajaran di mana temuannya adalah bahwa menyediakan secara imperatif dengan rasional untuk mengikutsertakan warga dalam *governance* dan *governing*; dan menawarkan alternatif bentuk-bentuk pengembangan kemitraan (*partnership*), dan kerjasama kolaboratif (*collaborative*) untuk mengikutsertakan warga, mempertinggi *governance* dan memaksimalkan partisipasi warga dalam administrasi publik.

Sehubungan dengan hubungan antar *stakeholders* Callagan (2007) berpendapat bahwa keterlibatan warga secara aktif merupakan suatu keharusan. Partisipasi warga secara langsung tidak hanya mengarah untuk pembuatan keputusan yang lebih baik, tetapi juga stabilitas fasilitas sosial dengan pengembangan suatu rasa komunitas, peningkatan pembuatan keputusan secara kolektif dan pengenalan penerimaan dan respek terhadap proses *governance*. Kemudian Callahan mengusulkan

perlunya model partisipasi yaitu kolaborasi, karena struktur yang kaku dan otoriter akan membatasi partisipasi yang penuh dan kolaborasi memberikan tempat dan menguatkan *stakeholders*.

Hubungan yang kurang koordinatif antar anggota *stakeholders* yang ditemukan dalam penelitian ini, maka Hendrikse dan Windsperger (2008) menyatakan bahwa situasi dengan problem kepentingan bersama memerlukan koordinasi dengan beberapa mekanisme, ketika organisasi *stakeholders* memiliki potensi untuk mengendalikan pemahaman yang terbatas dalam cara untuk memproduksi hasil yang tidak mungkin untuk dicapai dengan satu orang. Lebih jauh Muluk (2010) menyatakan khususnya yang terkait dengan adanya unsur yang membentuk suatu sistem, dapat pula berfungsi sebagai sistem.

Proses pengembangan kelembagaan MBS-BPP masih menjadi isu yang penting dan hal ini sesuai dengan penelitian yang dilakukan oleh IGI-UGM (2012) di mana, bahwa pelembagaan program memerlukan proses yang panjang dan berliku, baik yang bersifat internal maupun eksternal. Kemudian ditemukan pula ada kurangnya komunikasi antara instansi di atasnya (Dinas Pendidikan) dengan pihak sekolah serta persaingan antar lembaga yang sejenis dalam bidang pendidikan.

Sehubungan dengan institusi yang kurang berinteraksi satu dengan lainnya di Kota Probolinggo dalam rangka implementasi program, perlu dapat belajar dari temuan penelitian yang dilakukan oleh Malaklolunthu dan Shamsudin (2011) di mana perlunya memanfaatkan pendekatan gugus sekolah di dalam proses pembelajaran dan reorientasi mental dalam implementasi program.

Temuan penelitian lain yang dapat dijadikan pembelajaran untuk meningkatkan komitmen adalah penelitian yang dilakukan oleh Heyward *at al* (2011) di mana dengan pelaksanaan program bermanfaat untuk partisipasi komunitas secara keseluruhan pada sekolah dan pengembangan komitmen pada tingkat lokal dan provinsi. Penyedia pelayanan menggunakan sumber daya dan waktu secara efisien dan efektif dalam pengelolaan pengaduan masyarakat, penyusunan perencanaan dan penganggaran sekolah, dan dalam pemenuhan janji perbaikan pelayanan. Semua tahapan pelaksanaan program MBS-BPP telah dilakukan penyusunan perencanaan, pedoman pelaksanaan dan evaluasi serta pelaporan, namun demikian untuk tahap *monev* kurang dilakukan dengan baik. Hal ini terjadi karena selama proses implementasi program kurang adanya panduan yang standar, seperti tidak adanya instrumen untuk melakukan *monev* tersebut, kecuali seperti yang dilakukan oleh aktor FP3.

Suhubungan penggunaan manajemen dalam rangka peningkatan kinerja berupa perbaikan pelayanan publik, Lenvine (dalam Dwiyanto, 2006), maka pengelola program menekankan pada: responsif, bertanggung jawab dan akuntabilitas (lihat Jabbra dan Vedi, 1989); dan Frederickson (2003) menambahkan unsur keadilan dalam birokrasi.

Perbaikan kinerja atau perbaikan pelayanan publik ini sejalan dengan pendapat Wallace dan Fertig (dalam Hartley *at al*, 2008) bahwa perbaikan pelayanan publik (*improving public services*) berarti keberhasilan organisasi dalam pelaksanaan perubahan yang lebih baik. Sedangkan yang terkait dengan reformasi pelayanan publik, maka

Skelcher (2008) mengemukakan pendapat bahwa reformasi pelayanan publik menciptakan suatu diversitas (keragaman) yang lebih besar dalam pengaturan *governance* bagi pembuatan dan penerbitan (*delivery*) kebijakan publik.

Sehubungan dengan manajemen sekolah di Kota Probolinggo yang pada realitasnya seringkali terjadi konflik antara sekolah dan Komite Sekolah terkait manajemen sekolah, kiranya dapat belajar dari temuan penelitian dari Cheung dan Kan (2009) di mana Komite Sekolah dapat membantu memperbaiki manajemen sekolah dan peningkatan hasil pembelajaran siswa. Temuan ini diperkuat temuan oleh Mizel (2009) di mana dalam penelitiannya telah menemukan bahwa dengan pelaksanaan program, sekolah memperoleh keuntungan dari manajemen sekolahnya sendiri untuk melakukan perubahan secara bertahap dan dalam suatu perubahan yang sensitif dan bersifat kultural. Kebijakan eksternal dalam bentuk Peraturan Daerah Kota Probolinggo Nomor 8 Tahun 2015 tentang Sistem Penyelenggaraan Pelayanan Pendidikan atau disingkat Perda No. 8/2015 tentang SP3, sehingga belum dapat dilaksanakan karena belum ada dan pada tahun 2016 masih proses konsultasi ke Gubernur terkait dengan beberapa Peraturan Walikota sebagai penjabaran Perda No. 8/2015 tersebut. Pada saat penelitian ini bahwa pelaksanaan program MBS-BPP berdasarkan dan kebijakan internal. Padahal sebagaimana yang pendapat (Farazmand, 2004) bahwa dimensi kebijakan ini memberikan panduan, arah, dan tujuan kepada dimensi proses, struktur, dan manajemen serta secara bersama-sama, antar kebijakan internal dan eksternal berfungsi sebagai pengarah mekanisme dari kinerja organisasi dalam *sound governance*.

Sehubungan dengan dimensi kebijakan, khususnya yang pada level sekolah di Kota Probolinggo, dan yang sejalan dengan penelitian MBS oleh Bandur (2012), di mana telah menemukan bahwa dengan pemberian kewenangan pada tingkat sekolah, maka menjadikan sistem manajemen sekolah lebih menunjukkan kinerja yang semakin baik.

Kondisi ini mengakibatkan sekolah sebagai pusat pelaksanaan program, mengalami beban berat (*heavy burdens*) dalam memenuhi janji perbaikan pelayanan dan sedangkan instansi pemerintah termasuk Dinas Pendidikan dan perusahaan kurang komitmen untuk mendukung pelaksanaan program tersebut. Sebenarnya pihak Pemerintah Kota Probolinggo seharusnya memahami manfaat dengan pelaksanaan program MBS-BPP ini, karena terbukti sebagaimana penelitian yang dilakukan oleh Santinanez *at. al.* (2013) di Negara Mexico bahwa MBS bermanfaat untuk menyediakan: dana untuk kebutuhan sekolah, sarana dan prasarana dan infrastruktur. Kekuatan global telah meningkatkan kapasitas untuk pengelolaan pengaduan masyarakat, penyusunan janji perbaikan pelayanan, monitoring dan evaluasi, baik kepada penyedia pelayanan maupun pengguna pelayanan. Berdasarkan temuan di atas, kekuatan global telah memberikan bantuan teknis dengan biaya yang tidak sedikit, namun pada kenyataannya komitmen pejabat level atas atau pejabat struktural relatif tinggi, dengan berjalannya waktu kurang diimbangi komitmen yang tinggi pula oleh pejabat pada level bawah.

Dalam kenyataannya pelaksanaan program MBS-BPP, telah menerapkan prinsip-prinsip etika, persyaratan akuntabilitas, dan kurang sedikit transparansi. Kondisi ini yang terkait

dengan ketiga prinsip governance tersebut, kurang sejalan sebagaimana pendapat Farazmand (2004), yaitu bahwa penampilan kunci dari *sound governance* adalah fondasi prinsipnya pada nilai-nilai etika, persyaratan akuntabilitas, dan transparansi struktur dan nilai-nilai.

Berdasarkan uraian pembahasan tentang pelaksanaan program MBS-BPP di Kota Probolinggo, maka dapat dirumuskan sebuah proposisi, yaitu: "Apabila seluruh tahapan pelaksanaan program MBS-BPP terjadi interaksi secara dinamis dan saling mendukung dari seluruh dimensi *sound governance*, maka sekolah dapat memperbaiki pelayanan pendidikan secara berkelanjutan."

E. KESIMPULAN

Sehubungan dengan hasil dan diskusi yang diuraikan di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa seluruh pelaksanaan program Manajemen Berbasis Sekolah – Berorientasi Pelayanan Publik (MBS-BPP) melibatkan interaksi secara dinamis dan saling mendukung dari seluruh dimensi *sound governance*, sehingga sekolah dapat memperbaiki pelayanan dan mutu pendidikan secara berkelanjutan.

Rekomendasi atas temuan penelitian ini adalah dijadikan referensi pengembangan teori pelayanan publik dalam perspektif *sound governance*. Di samping itu, model penyelenggaraan pelayanan pendidikan, dapat menjadi rujukan dalam penyusunan kebijakan, seperti Peraturan Daerah dan Peraturan Walikota Probolinggo yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan Pendidikan. Apabila hal tersebut di atas dapat diwujudkan akan membawa pengaruh terhadap penyelenggaraan pelayanan pendidikan dasar secara berkelanjutan

sebagai bentuk pemenuhan pelayanan dasar di Kota Probolinggo. Di samping itu, temuan penelitian ini dapat dijadikan pedoman bagi negara donor luar negeri yang akan melakukan *technical assistance* (pendampingan teknis) di Indonesia, khususnya di bidang pendidikan dan Pemerintah Daerah pada umumnya.

Referensi

- Alisjahbana, Armida S. 2000. *Otonomi Daerah dan Desentralisasi Pendidikan*. Bandung: FE-Universitas Padjadjaran
- Armitage, Derek, Fikret Berkes, dan Nancy Doubleday (Ed), 2007. *Adaptive Co-Management (Collaboration, Learning, and Multi-Level Governance)*. Vancouver, Canada: The University of British Columbia Press
- Behrman, Jere R., Anil B. Deolalikar, dan Lee-Ying Soon. 2002. Conceptual Issues in the Role of Education Decentralization in Promoting Effective Schooling in Asia Developing Countries. *Working Paper Series No. 22 Economic and Research Department, ADB, Sept 2002*, Manila – Filipina.
- Bjork, Christopher (Ed), 2006. *Educational Decentralization (Asian Experiences and Conceptual Contributions)*. Netherlands: Springer
- Callahan, Kathe. 2007. *Element of Effective Governance: Measurement, Accountability, and Participation*, First Edition. USA: Taylor & Francis Group, LLC.
- Initiatives for Governance Innovation (IGI). 2012. *Penerapan Manajemen Berbasis Sekolah (MBS)*, Yogyakarta: FISIPOL - UGM.
- John, Peter. 2001. *Local Governance*. First Published. London, Thousand

- Oaks, New Delhi: SAGE Publications
- Keskitalo, E. Carina H. (Ed), 2010. *Developing Adaption Policy and Practice in Europe: Multi-Level Governance of Climate Change*. Dordrecht Heidelberg, London and New York: Springer
- Khawaja, Sarfraz. 2011. *Good Governance and Result Based Monitoring*. Islamabad Pakistan: Poorab Academy
- Mardiasmo. 2002. *Akuntansi Sektor Publik*. Cetakan Pertama. Yogyakarta, Indonesia: Penerbit Andi Yogyakarta.
- Muluk, M.R.Khairul., 2010. *Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah*. Malang: Lembaga Penerbitan dan Dokumentasi FIA-UNIBRAW.
- Munshi, Surendra, Biju Paul Abraham, Soma Chaudhuri, 2009. *The Intelligent Person's Guide to Good Governance*. New Delhi, India: Sage Publications
- Naidoo, Jordan P. 2002. *Education Decentralization in Sub-Saharan Africa (Espoused Theories and Theories in Use*. Paper presented at the Annual Meeting of the Comparatives and International Education Society. USA: Orlando-Florida.
- Neumayer, Eric. 2003. *The Pattern of Aid Giving (The impact of good governance on development assistance)*. London dan New York: Routledge
- Ngok, Kinglun. 2007. Chinese Education Policy in the Context of Decentralization and Marketization: Evolution and Implications. *Asia Pacific Education Review 2007, Vol. 8, No. 1, 142-157*
- Parasuraman, Valerie A Zeithaml, dan LL Berry. 1997. *Delivering Quality Service, Balancing Perceptions and Expectations*. New York: The Free Press.
- Sloat, Amanda. 2002. *Scotland in Europe: A Study of Multi-Level Governance*. Berlin and New York: Peter Lang
- Supriyadi, Ujang Didi, 2009. Pengaruh Desentralisasi Pendidikan Dasar terhadap Kualitas Pendidikan di Kabupaten Jembrana Provinsi Bali. *Jurnal Pendidikan, Volume 39, Nomor 1, Mei 2009, hal. 11-26*. Jabar: Univ Subang.
- Wallace, Mike., Michael Fertig dan Eugene Schneller. 2007. *Managing Change in the Public Service, USA, UK dan Australia*: Blackwell Publishing.
- Farazmand, Ali (Ed). 2004. *Sound Governance (Policy and Administrative Innovations, First Edition*. Westport, Connecticut, London: PRAEGER.
- Doorgapersad, S Vyas dan EP Ababio, 2010. The illusion of ethics for good local governance in South Africa. *The Journal for Transdisciplinary Research in Southern Africa 6 (2) December 2010, pp. 411-427*
- Winkler, Donald R. dan Alea Ian Gershberg, 2003. *Education Decentralization in Afrika (A Review of Recent Policy and Practice)*. USA: World Bank dan RTI.
- Hartley, Jean., Cam Donaldson dan Chris Skelcher. 2008. *Managing to Improve Public Services*. New York, USA: Cambridge University Press.