
Peningkatan Mutu Pendidikan Melalui Penguatan Partisipasi Masyarakat

Dasim Budimansyah
Universitas Pendidikan Indonesia (UPI)

ABSTRACT

The implementation of standard improvement policies has not extensively reached the educational standards. There are various factors behind this, such as the unplanned use of input-output analysis approach; the implementation of national education through a centralized bureaucracy; low level of community participation in education. An established effort to promote educational standards is by reinforcing the community participation. Besides, an established effort to increase the level of education is by accommodating community aspiration and exploring their potential in order to warrant democratization, transparency, and accountability by means of Board of Education Forum and School Committee.

Keywords: school-based management, school board, school committee, participatory level

Masalah pendidikan, tidak terkecuali di negara kita, yang sampai sekarang belum terpecahkan, utamanya pada jenjang pendidikan dasar dan menengah, adalah masih rendahnya mutu (Depdiknas, 2003; Coombs, 1985). Berbagai usaha telah dilakukan pemerintah, misalnya pengembangan kurikulum nasional dan lokal, peningkatan kompetensi guru melalui berbagai pelatihan, pengadaan buku dan alat pelajaran, pengadaan dan perbaikan sarana dan prasarana pendidikan, dan peningkatan mutu manajemen sekolah. Namun demikian, berbagai indikator mutu pendidikan belum menunjukkan peningkatan yang berarti (Depdiknas, 2004a, 2005). Sebagian sekolah, telah menunjukkan adanya peningkatan mutu yang cukup signifikan, namun sebagian lainnya, seperti umumnya sekolah-sekolah di daerah pedesaan dan terpencil, masih belum menunjukkan adanya peningkatan (Suryadi dan Budimansyah, 2003).

Berdasarkan kenyataan demikian, maka berbagai pihak mempertanyakan apa yang salah dalam penyelenggaraan pendidikan kita? Dari berbagai pengamatan dan analisis yang selama ini dilakukan, sedikitnya ada tiga faktor yang menyebabkan mutu pendidikan tidak mengalami peningkatan secara merata (Depdiknas, 2004a, 2005).

Faktor pertama adalah kebijakan dan penyelenggaraan pendidikan nasional yang menggunakan pendekatan *education production function* atau yang lebih dikenal dengan pendekatan *input-output analysis* tidak dilaksanakan secara konsekuen. Pendekatan ini melihat bahwa lembaga pendidikan berfungsi sebagai pusat produksi yang apabila dipenuhi semua *input* (masukan) yang diperlukan dalam kegiatan produksi tersebut, maka lembaga ini akan menghasilkan *output* yang dikehendaki. Pendekatan ini menganggap bahwa apabila *input* pendidikan seperti pelatihan guru, pengadaan buku dan alat pelajaran, dan perbaikan sarana serta prasarana pendidikan lainnya dipenuhi, maka mutu pendidikan (*output*) secara otomatis akan terjadi. Dalam kenyataan, mutu pendidikan yang diharapkan belum terwujud, karena selama ini pendekatan *education production function* terlalu memusatkan pada *input* pendidikan dan kurang memperhatikan proses pendidikan. Padahal, proses pendidikan sangat menentukan *output* pendidikan.

Faktor kedua adalah penyelenggaraan pendidikan nasional dilakukan secara birokratis-sentralistik. Sekolah diposisikan sebagai penyelenggara pendidikan yang sangat tergantung pada keputusan birokrasi yang sangat panjang.

Kerap kebijakan yang dikeluarkanpun tidak sesuai dengan kondisi sekolah setempat. Sekolah lebih merupakan subordinasi dari birokrasi di atasnya sehingga kehilangan kemandirian, keluwesan, motivasi, kreativitas, dan inisiatif untuk mengembangkan dan memajukan lembaganya termasuk peningkatan mutu pendidikan sebagai salah satu tujuan pendidikan nasional.

Faktor ketiga adalah kurangnya partisipasi warga sekolah, khususnya guru dan masyarakat, dalam penyelenggaraan pendidikan selama ini. Partisipasi guru dalam pengambilan keputusan sering diabaikan, padahal terjadi atau tidaknya perubahan di sekolah sangat bergantung pada guru. Bentuk pembaruan apapun jika guru tidak berubah, maka tidak akan terjadi perubahan di sekolah. Partisipasi masyarakat selama ini pada umumnya sebatas pada dukungan dana, sedangkan dukungan-dukungan lain seperti pemikiran, moral, dan barang atau jasa kurang diperhatikan. Akuntabilitas sekolah terhadap masyarakat juga lemah. Sekolah tidak mempunyai beban untuk mempertanggungjawabkan hasil pelaksanaan pendidikan kepada masyarakat, khususnya orang tua siswa, sebagai salah satu unsur utama yang berkepentingan dengan pendidikan (*stakeholder*).

Salah satu upaya konkret untuk mendongkrak mutu pendidikan adalah dengan penguatan partisipasi masyarakat, dengan mengakomodasi pandangan, aspirasi, dan menggali potensi masyarakat untuk menjamin demokratisasi, transparansi, dan akuntabilitas. Partisipasi masyarakat itu dinilai penting, karena merupakan salah satu realisasi dari esensi demokrasi berkeadilan. Hal tersebut bermakna bahwa selain masyarakat mempunyai hak untuk memperoleh pendidikan yang bermutu, juga melekat kewajiban untuk ikut serta mengadakannya baik dalam menyediakan dana untuk pengadaan, pengembangan dan/atau pemeliharaan sarana dan prasarana pendidikan maupun kepakaran atau keahlian yang diperlukan dalam penyusunan program serta implementasinya.

Ada beberapa asumsi pentingnya penguatan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan. *Pertama*, menggunakan pengalaman sekolah swasta yang memiliki ketergantungan sangat rendah, sehingga sekolah cenderung lebih berorientasi kepada kemampuan yang memungkinkan keterlibatan orang tua/masyarakat secara lebih bermakna dalam penyelenggaraan

pendidikan. *Kedua*, penyelenggaraan pendidikan di daerah akan lebih efektif bila didukung oleh sistem berbagi kekuasaan (*power sharing*), antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan pendidikan, seiring dengan berubahnya paradigma sistem pemerintahan dewasa ini (Suryadi dan Budimansyah, 2003).

Perubahan Paradigma

Sejak awal tahun 2001, telah bergulir pergeseran paradigma sistem pemerintahan dari sentralisasi ke desentralisasi. Hal ini ditengarai oleh lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 Jo. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sesuai dengan paradigma ini, seluruh komponen sistem pemerintahan harus menyesuaikan diri dengan keadaan dan tuntutan yang berkembang dalam masyarakat. Prinsip-prinsip perubahan paradigmatis tersebut juga berlaku pada semua bidang termasuk dalam pengelolaan pendidikan nasional. Sistem pendidikan dituntut untuk melaksanakan rekonseptualisasi dan restrukturisasi secara menyeluruh sehingga dapat menjawab tantangan desentralisasi pemerintahan di bidang pendidikan seperti yang diatur dalam UU tentang Pemerintahan Daerah tersebut (Suryadi dan Budimansyah, 2003; Sidi, 2001).

Selain sebagai salah satu sektor dalam sistem pemerintahan, pendidikan juga merupakan sistem tersendiri yang dapat diselenggarakan di luar sistem pemerintahan baik di pusat, provinsi maupun kabupaten/kota. Di luar mekanisme pemerintahan, pengelolaan pendidikan juga dilakukan oleh masyarakat, yaitu: (1) Pengelolaan pendidikan dasar dan menengah oleh Yayasan Pendidikan Swasta sebagai wujud pelayanan sosial (*public service*) yang dilakukan secara langsung oleh masyarakat, (2) Pengelolaan pendidikan dasar dan menengah yang dilaksanakan secara profesional sebagai wujud dari industri pendidikan, yaitu yang dilakukan oleh lembaga-lembaga profesional yang bertujuan untuk memperoleh keuntungan dari pelayanan pendidikan yang bermutu, dan (3) Pengelolaan pendidikan oleh masyarakat, yaitu pengelolaan pendidikan dasar dan menengah yang secara langsung dilakukan oleh masyarakat di setiap daerah, sebagai salah satu bentuk kepedulian dan partisipasi masyarakat terhadap penyelenggaraan pendidikan (Suryadi dan Budimansyah, 2003; Suyanto dan Abbas, 2001).

Sebagai sistem yang diselenggarakan di luar mekanisme pemerintahan, desentralisasi pendidikan tidak dilakukan melalui penyerahan wewenang pemerintah pusat ke pemerintah daerah, tetapi penyerahan wewenang kepada setiap satuan pendidikan. Dengan demikian, selain konsep desentralisasi pemerintahan di bidang pendidikan, terdapat pula konsep desentralisasi dan otonomi pendidikan yang menekankan pada wewenang dan otoritas yang dimiliki oleh setiap satuan pendidikan. Konsep ini berkembang di lingkungan Depdiknas, sebagai salah satu sektor teknis, yang dalam pelaksanaannya memerlukan Undang-Undang sektor tersendiri. Di bidang pendidikan, sekarang kita telah memiliki undang-undang yang baru (UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang lebih berorientasi desentralisasi pendidikan sebagai pengganti UU No. 2/1989 yang masih berasas sentralistik (Suryadi dan Budimansyah, 2003; Suyanto dan Djihad, 2000).

Desentralisasi pendidikan nasional dilaksanakan atas dasar pemikiran bahwa masyarakat di daerah merupakan fondasi yang kuat dalam pengembangan kualitas sumber daya manusia (SDM) Indonesia. Pengertiannya adalah, "bahwa masyarakat daerahlah yang paling mengetahui permasalahan dan kebutuhan mereka sendiri" dan mereka itulah yang harus berperan lebih besar sebagai penentu kebijakan operasional, penanggung jawab, serta pelaksana terdepan dari pengelolaan sistem pendidikan nasional. Sesuai dengan konsep desentralisasi pendidikan, masyarakat dianggap sebagai pihak yang paling menentukan terhadap pelaksanaan dan penyelenggaraan sistem pendidikan, khususnya sistem pendidikan dasar dan menengah di setiap daerah. Masyarakat adalah sumber inspirasi dan sasaran yang harus dicapai dari sistem pendidikan di daerah. Masyarakat juga merupakan sumber dana bagi penyelenggaraan pendidikan di setiap daerah, di luar biaya yang diperoleh dari sumber-sumber anggaran pemerintah. Dengan demikian, masyarakat adalah *stakeholder* dari sistem pendidikan dasar dan menengah, atau pihak yang paling menentukan terhadap sistem dan proses pendidikan.

Namun, pada kenyataannya, masyarakat itu sangat kompleks dan tidak memiliki batas yang jelas, sehingga sulit menentukan masyarakat yang mana sebagai *stakeholder* di bidang pendidikan.

Salah satu cara memfungsikan masyarakat sebagai *stakeholder* tersebut adalah dengan menggunakan prinsip perwakilan, yaitu memilih sejumlah kecil dari seluruh anggota masyarakat untuk melaksanakan fungsi-fungsi kontrol, pemberi masukan, pemberi dukungan, serta fungsi mediator antara masyarakat dengan lembaga-lembaga pendidikan. Fungsi-fungsi tersebut dilakukan Dewan Pendidikan di tingkat kabupaten/kota dan Komite Sekolah pada tingkat satuan pendidikan. Sampai dengan akhir tahun 2006, Depdiknas telah berhasil melakukan fasilitasi pembentukan Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah di seluruh tanah air. Pembentukan Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah tersebut untuk sementara ini diatur oleh Keputusan Menteri Pendidikan Nasional No. 044/U/2002, sebelum adanya PP yang kini dalam proses. Kepmen tersebut dijadikan landasan bagi setiap Pemerintah Propinsi atau Pemerintah Kabupaten/Kota untuk mengatur pembentukan Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah di daerahnya masing-masing (Depdiknas, 2002).

Sampai saat ini, Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah yang sudah terbentuk ini hampir di seluruh kabupaten/kota dan satuan pendidikan tersebut masih sangat bervariasi baik dilihat dari struktur, mekanisme pengelolaan, dan pelaksanaan peran dan fungsinya, sehingga tingkat efektivitas dan efisiensi dalam pembangunan pendidikan juga akan bervariasi. Di sisi lain, variasi yang ada dalam pelaksanaan peran dan fungsi Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah itu dapat juga merupakan suatu gambaran dari kekuatan yang dimiliki oleh masing-masing daerah, sehingga penyeragaman struktur, mekanisme pengelolaan, serta pelaksanaan peran dan fungsi mereka masing-masing menjadi tidak begitu penting. Namun demikian, di samping perbedaan-perbedaan dalam struktur dan fungsi badan-badan tersebut pada masing-masing daerah, satu hal yang harus sama adalah dampaknya harus positif terhadap peningkatan efisiensi dan efektivitas pembangunan pendidikan di setiap daerah, sesuai dengan kebijakan pendidikan yang sudah ditetapkan oleh pemerintah. Oleh karena itu para *stakeholder* pendidikan maupun masyarakat luas perlu memahami keberadaan Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah secara baik, agar keberadaan badan-badan tersebut menjadi aset yang berharga bagi peningkatan mutu pendidikan (Depdiknas, 2004b).

MBS: Paradigma Baru Pengelolaan Pendidikan

Manajemen berbasis sekolah (MBS) merupakan suatu pergeseran paradigma dalam pengelolaan pendidikan (Mulyasa, 2003; Suprono dan Sapari, 2001), namun, tidak berarti paradigma ini “baru” sama sekali, karena pernah kita miliki sebelum Inpres No. 10/1973. Sekolah-sekolah dikelola secara mikro dengan sepenuhnya diperankan oleh kepala sekolah dan guru-guru sebagai pengelola dan pelaksana pendidikan pada setiap sekolah yang juga tidak terpisahkan dari lingkungan masyarakatnya. MBS bermaksud “mengembalikan” sekolah kepada pemiliknya yaitu masyarakat, yang diharapkan akan merasa bertanggung jawab kembali sepenuhnya terhadap pendidikan yang diselenggarakan di sekolah-sekolah.

Sisimoralnya adalah bahwa hanya sekolah dan masyarakatlah yang paling mengetahui berbagai persoalan pendidikan yang dapat menghambat peningkatan mutu pendidikan. Dengan demikian merekalah yang seharusnya menjadi pelaku utama dalam membangun pendidikan yang bermutu dan relevan dengan kebutuhan masyarakatnya. Hanya kepala sekolah yang paling mengetahui apakah guru bekerja baik, apakah buku-buku kurang, apakah perpustakaan digunakan, apakah sarana pendidikan masih layak pakai, dan sebagainya. Kepala sekolah dapat “berunding” dengan masyarakat untuk memecahkan berbagai persoalan pendidikan bersama-sama termasuk mengatasi kekurangan sarana-prasarana pendidikan (Suryadi dan Budimansyah, 2003).

Di sisi lain, hanya guru-gurulah yang paling memahami, mengapa prestasi belajar murid-muridnya menurun, mengapa sebagian murid bolos atau putus sekolah, metoda mengajar apakah yang efektif, apakah kurikulumnya dapat dilaksanakan, dan sebagainya. Guru-guru bersama kepala sekolah dapat bekerjasama untuk memecahkan masalah-masalah yang menyangkut proses pembelajaran tersebut. Untuk itu kepala sekolah dan guru-guru harus dikembangkan kemampuannya dalam melakukan kajian serta analisis agar semakin peka terhadap dan memahami dengan cepat cara-cara pemecahan masalah pendidikan di sekolahnya masing-masing.

Dengan MBS, pemecahan masalah internal sekolah, baik yang menyangkut proses pembelajaran maupun sumberdaya pendukungnya cukup dibicarakan di dalam sekolah dengan masyarakatnya, sehingga tidak perlu diangkat ke

tingkat pemerintah daerah apalagi ke tingkat pusat yang “jauh panggang dari api” itu. Tugas pemerintah (pusat dan daerah) adalah memberikan fasilitasi dan bantuan pada saat sekolah dan masyarakat menemui jalan buntu dalam suatu pemecahan masalah. Fasilitasi ini mungkin berbentuk *capacity building*, bantuan teknis pembelajaran atau manajemen sekolah, subsidi bantuan sumberdaya pendidikan, serta kurikulum nasional dan pengendalian mutu pendidikan baik tingkatan daerah maupun nasional. Agar dapat memberikan fasilitasi secara obyektif, pemerintah perlu didukung oleh sistem pendataan dan pemetaan mutu pendidikan yang handal dan terbakukan secara nasional (Suryadi dan Budimansyah, 2003; Suprono dan Sapari, 2001).

Menuju Otonomi pada Tingkat Satuan Pendidikan

Paradigma MBS beranggapan bahwa, satu-satunya jalan masuk yang terdekat menuju peningkatan mutu dan relevansi adalah demokratisasi, partisipasi, dan akuntabilitas pendidikan (Suryadi dan Budimansyah, 2003). Kepala sekolah, guru, dan masyarakat adalah pelaku utama dan terdepan dalam penyelenggaraan pendidikan di sekolah sehingga segala keputusan mengenai penanganan persoalan pendidikan pada tingkatan mikro harus dihasilkan dari interaksi dari ketiga pihak tersebut. Masyarakat adalah *stakeholder* pendidikan yang memiliki kepentingan akan berhasil pendidikan di sekolah, karena mereka adalah pembayar pendidikan, baik melalui uang sekolah maupun pajak, sehingga sekolah-sekolah seharusnya bertanggungjawab terhadap masyarakat.

Namun demikian, entitas yang disebut “masyarakat” itu sangat kompleks dan tak terbatas (*borderless*) sehingga sangat sulit bagi sekolah untuk berinteraksi dengan masyarakat sebagai *stakeholder* pendidikan. Untuk penyelenggaraan pendidikan di sekolah, konsep masyarakat itu perlu disederhanakan agar menjadi mudah bagi sekolah melakukan hubungan dengan masyarakat itu.

Penyederhanaan konsep masyarakat itu dilakukan melalui “perwakilan” fungsi *stakeholder*, dengan jalan membentuk Komite Sekolah pada setiap sekolah dan Dewan Pendidikan di setiap kabupaten/kota dan provinsi. Lembaga-lembaga tersebut sedapat mungkin bisa merepresentasikan keragaman yang ada agar benar-benar dapat

mewakili masyarakat. Dengan demikian, interaksi antara sekolah dan masyarakat dapat diwujudkan melalui mekanisme pengambilan keputusan antara sekolah-sekolah dengan Komite Sekolah, dan interaksi antara para pejabat pendidikan di pemerintah kabupaten/kota dengan Dewan Pendidikan. Bukti tanggung jawab masyarakat terhadap pendidikan diwujudkan dalam fungsi yang melekat pada Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah, yaitu fungsi pemberi pertimbangan dalam pengambilan keputusan, fungsi kontrol dan akuntabilitas publik, fungsi pendukung, serta fungsi mediator antara sekolah dengan masyarakat yang diwakilinya (Depdiknas, 2006).

Kemandirian setiap satuan pendidikan adalah salah satu sasaran dari kebijakan desentralisasi pendidikan agar sekolah-sekolah menjadi lembaga yang otonom dengan sendirinya. Namun tentu saja, pergeseran menuju sekolah-sekolah yang otonom merupakan jalan panjang sehingga memerlukan berbagai kajian serta perencanaan yang hati-hati dan mendalam. Jalan panjang ini tidak selalu mulus, tetapi akan menempuh jalan terjal yang penuh dengan onak dan duri. Orang bisa saja mengatakan bahwa paradigma baru untuk mewujudkan pengelolaan pendidikan yang demokratis dan partisipatif, tidak dapat dilaksanakan di dalam suatu lingkungan birokrasi yang tidak demokratis. Namun, pengembangan demokratisasi pendidikan tidak harus menunggu birokrasinya menjadi demokratis dulu, tetapi harus dilakukan secara simultan dengan konsep yang jelas dan transparans.

Pelaksanaan desentralisasi pendidikan sebaiknya tidak dilakukan melalui suatu mekanisme penyerahan "kekuasaan birokrasi" dari pusat ke daerah, karena kekuasaan telah terbukti gagal dalam mewujudkan pendidikan yang bermutu. Melalui strategi "desentralisasi pemerintahan di bidang pendidikan", Depdiknas tidak hanya berkepentingan dalam mengembangkan kabupaten/kota dalam mengelola pendidikan, tetapi juga berkepentingan dalam mewujudkan otonomi satuan pendidikan, Depdiknas memiliki keleluasaan untuk membangun kapasitas setiap penyelenggara pendidikan, yaitu sekolah-sekolah. Manajemen berbasis sekolah mengembangkan satuan-satuan pendidikan secara otonom karena mereka adalah pihak yang paling mengetahui operasional pendidikan. Sesuai dengan strategi ini sekolah bukan bawahan dari birokrasi pemerintah daerah, tetapi sebagai lembaga profesional yang

bertanggung jawab terhadap klien atau *stakeholder* yang diwakili oleh Komite Sekolah dan Dewan Pendidikan. Keberhasilan pendidikan di sekolah tidak diukur dari pendapat para birokrat, tetapi dari kepuasan masyarakat atau *stakeholder*. Fungsi pemerintah adalah fasilitator untuk mendorong sekolah-sekolah agar berkembang menjadi lembaga profesional dan otonom sehingga mutu pelayanan mereka memberi kepuasan terhadap komunitas basisnya, yaitu masyarakat (Depdiknas, 2006).

Perlu juga dipahami bahwa pengembangan paradigma MBS, bukanlah kelanjutan apalagi "kemasan baru" dari Badan Pembantu Pelaksanaan Pendidikan (BP3). Adalah keliru jika Komite Sekolah adalah alat untuk "penarikan iuran", karena "penarikan iuran" yang dilakukan oleh BP3 terbukti tidak berhasil memobilisasi partisipasi dan tanggungjawab masyarakat. Tetapi yang harus lebih difahami adalah fungsi Dewan dan Komite sebagai jembatan antara sekolah dan masyarakat. Sekolah yang hanya terbatas personalianya, akan sangat dibantu jika dibuka kesempatan bagi masyarakat luas untuk ikut memikirkan pendidikan di sekolah-sekolah. Sekolah yang sangat tertutup bagi kontribusi pemikiran dari masyarakat harus kita akhiri, dan dengan MBS, dibuka kesempatan seluas-luasnya bagi masyarakat untuk ikut serta memikirkan pendidikan di sekolah. Dengan konsep MBS, masyarakat akan merasa memiliki dan mereka akan merasa bertanggung jawab untuk keberhasilan pendidikan di dalamnya. Jika hal ini dapat diwujudkan, jangankan iuran bahkan apapun yang mereka miliki (uang, barang, tenaga, fikiran bahkan kesempatan) akan mereka abdikan untuk kepentingan pendidikan anak-anak bangsa yang berlangsung di sekolah-sekolah.

Namun untuk sampai pada kemampuan untuk mengurus dan mengatur penyelenggaraan pendidikan di setiap satuan pendidikan, diperlukan program yang sistematis dengan melakukan *capacity building*. Program ini bertujuan untuk meningkatkan kemampuan setiap satuan pendidikan secara berkelanjutan baik untuk melaksanakan peran-peran manajemen pendidikan maupun peran-peran pembelajaran, sesuai dengan butir-butir yang disebut di atas. Namun, kegiatan *capacity building* tersebut perlu dilakukan secara sistematis melalui pentahapan, sehingga menjadi proses yang dilakukan secara berkesinambungan sehingga arahnya menjadi jelas dan terukur (Suryadi dan Budimansyah, 2003).

Terdapat empat tahapan pokok yang perlu dilalui dalam melaksanakan *capacity building* bagi setiap satuan pendidikan. Masing-masing tahap pengembangandilakukanterhadapsetiapkelompok satuan pendidikan yang memiliki karakteristik atau tahap perkembangan yang setara. *Capacity building* dilakukan untuk meningkatkan suatu kelompok satuan pendidikan pada tahap perkembangan tertentu ke tahap berikutnya. Keempat tahap perkembangan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut (Suryadi dan Budimansyah, 2003).

Tahap Pra-formal (Sekolah Rintisan); satuan-satuan pendidikan yang termasuk ke dalam kelompok ini adalah yang belum memenuhi standar teknis yaitu belum dapat memiliki sumber-sumber pendidikan (misalnya guru, prasarana, sarana pendidikan, dsb.) yang memadai untuk menyelenggarakan pelayanan pendidikan secara minimal. Akibat dari kurangnya sumber-sumber pendidikan satuan pendidikan ini belum memenuhi standar teknis sebagai persyaratan minimal satuan pendidikan yang siap untuk dikembangkan kemampuannya. Untuk dapat mulai dikembangkan kemampuannya, satuan-satuan pendidikan ini perlu dilengkapi fasilitas minimal pendidikannya terlebih dahulu agar dapat dinaikkan tahap berikutnya.

Tahap Formal (Sekolah Potensi); satuan-satuan pendidikan yang termasuk ke dalam kelompok ini adalah mereka yang sudah memiliki sumber-sumber pendidikan yang memadai secara minimal. Satuan-satuan pendidikan ini sudah mencapai standar teknis secara minimal, seperti dalam jumlah dan kualifikasi guru, jumlah dan kualitas ruang kelas, jumlah dan kualitas buku pelajaran serta jumlah dan kualitas fasilitas pendidikan lainnya. Terhadap satuan-satuan pendidikan yang sudah mencapai standar minimal teknis ini, *capacity building* dilakukan melalui peningkatan kemampuan administratur (seperti kepala sekolah) dan pelaksana pendidikan (seperti guru-guru, instruktur, tutor) agar dapat melaksanakan pengelolaan pendidikan secara efisien serta dapat menyelenggarakan proses pembelajaran yang kreatif dan inovatif. Jika pengembangan kemampuan ini sudah berhasil dilakukan, maka satuan-satuan pendidikan ini dapat ditingkatkan tahap perkembangannya berikutnya, yaitu *Tahap Transisional*. Keberhasilan satuan pendidikan yang sudah mencapai tahap ini diukur dengan menggunakan standar pelayanan minimum

tingkat sekolah, terutama yang menyangkut ukuran-ukuran output pendidikan seperti tingkat penurunan putus sekolah, penurunan mengulang kelas, tingkat kemampuan para siswa, tingkat kelulusan, serta tingkat melanjutkan sekolah.

Tahap Transisional (Sekolah Standar Nasional); satuan pendidikan yang sudah mencapai tahap perkembangan ini adalah yang sudah mampu memberikan pelayanan minimal pendidikan yang bermutu, seperti kemampuan mendayagunakan sumber-sumber pendidikan secara optimal, meningkatnya kreativitas guru, pendayagunaan perpustakaan sekolah secara optimal, kemampuan untuk menambah anggaran dan dukungan fasilitas pendidikan dari sumber masyarakat, dan kemampuan lainnya yang mendukung *best practices* pelayanan pendidikan pada setiap satuan pendidikan. Jika satuan-satuan pendidikan sudah mencapai Tahap Transisional selanjutnya dapat dinaikkan kelasnya ke tahap perkembangan berikutnya, yaitu *Tahap Otonom*.

Tahap Otonom (Sekolah Standar Internasional); satuan-satuan pendidikan yang sudah mencapai tahap perkembangan ini dapat dikategorikan sebagai tahap penyelesaian *capacity building* menuju profesionalisasi satuan pendidikan menuju pelayanan pendidikan yang bermutu. Jika sudah mencapai *Tahap Otonom*, setiap satuan pendidikan sudah mampu memberikan pelayanan di atas SPM sekolah (yaitu Standar Pelayanan Minimum) dan akan bertanggungjawab terhadap klien serta *stakeholder* pendidikan lainnya.

Dari tahap-tahap perkembangan tersebut, *capacity building* dilakukan dengan strategi yang berbeda-beda antara kelompok satuan pendidikan satu dengan satuan pendidikan lainnya. Strategi tersebut adalah sebagai berikut (Suryadi dan Budimansyah, 2003).

1. Terhadap kelompok satuan pendidikan pada Tahap Pra-formal, strategi *capacity building* dilakukan umumnya melalui upaya melengkapi satuan-satuan pendidikan dengan sarana-prasarana pendidikan sesuai dengan kebutuhan mereka secara minimal tetapi memadai untuk dapat mencapai Tahap perkembangan berikutnya.
2. Terhadap kelompok satuan pendidikan yang sudah mencapai Standar teknis (Tahap Formalitas), strategi *capacity building* dilakukan melalui pelatihan-pelatihan

dan pengembangan kemampuan tenaga kependidikan, seperti kepala sekolah agar mampu mendayagunakan sumber-sumber pendidikan secara optimal dengan tanpa banyak pemborosan. Bagi tenaga pengajar dikembangkan kemampuan mereka untuk dapat melaksanakan proses pembelajaran secara kreatif dan inovatif, serta dapat melakukan penelitian terhadap pendekatan pembelajaran yang paling efektif. Jika satuan-satuan pendidikan sudah mencapai kemampuan ini, mereka dapat ditingkatkan ke tahap perkembangan berikutnya, yaitu Tahap Transisional.

3. Terhadap satuan-satuan pendidikan yang sudah mencapai Tahap Transisional, perlu dikembangkan sistem manajemen berbasis sekolah yang didukung oleh partisipasi masyarakat dalam pendidikan serta mekanisme akuntabilitas pendidikan melalui fungsi Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah. Jika manajemen berbasis sekolah, partisipasi masyarakat dan akuntabilitas pendidikan dapat dikembangkan, maka satuan-satuan pendidikan sudah dapat dinaikan kelasnya ke Tahap Otonomi.
4. Strategi yang sangat mendasar dalam *capacity building* adalah pengembangan sistem indikator yang dapat mengukur ketercapaian standar teknis dan standar minimal pelayanan pendidikan di setiap satuan pendidikan. Sistem indikator ini perlu didukung oleh sistem pendataan pendidikan yang akurat, relevan, lengkap dan tepat waktu agar setiap saat dapat diukur dilakukan monitoring terhadap tahap perkembangan yang sudah dicapai oleh masing-masing satuan pendidikan. Sistem pendataan ini harus dilakukan sejak tingkat satuan pendidikan, kecamatan, kabupaten/kota, propinsi sampai dengan tingkat nasional.

Pengelolaan Pendidikan pada tingkat Sekolah

Peran dan fungsi Komite Sekolah tidak dapat dipisahkan dari pelaksanaan manajemen pendidikan di tingkat sekolah. Beberapa aspek manajemen yang secara langsung dapat diserahkan sebagai urusan yang menjadi kewenangan tingkat sekolah adalah sebagai berikut (Depdiknas, 2006).

Pertama, menetapkan visi, misi, strategi, tujuan, logo, lagu, dan tata tertib sekolah. Urusan ini amat penting sebagai modal dasar yang harus dimiliki sekolah. Setiap sekolah seyogyanya telah dapat menyusun dan menetapkan sendiri visi, misi, strategi, tujuan, logo, lagu, dan tata tertib sekolah. Ini merupakan bukti kemandirian awal yang harus ditunjukkan oleh sekolah. Jika masa lalu sekolah lebih dipandang sebagai lembaga birokrasi yang selalu menunggu perintah dan petunjuk dari atas, dalam era otonomi daerah ini, sekolah harus telah memiliki kesadaran untuk menentukan jalan hidupnya sendiri. Sudah barang tentu, sekolah harus menjalin kerjasama sebaik mungkin dengan orangtua dan masyarakat sebagai mitra kerjanya. Bahkan dalam menyusun program kerjanya, sebagai penjabaran lebih lanjut dari visi, misi, strategi, dan tujuan sekolah tersebut, orangtua dan masyarakat yang tergabung dalam Komite Sekolah, serta seluruh warga sekolah harus dilibatkan secara aktif dalam menyusun program kerja sekolah, dan sekaligus lengkap dengan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (RAPBS).

Kedua, memiliki kewenangan dalam penerimaan siswa baru sesuai dengan ruang kelas yang tersedia, fasilitas yang ada, jumlah guru, dan tenaga administratif yang dimiliki. Berdasarkan sumber daya pendukung yang dimilikinya, sekolah secara bertanggung jawab harus dapat menentukan sendiri jumlah siswa yang akan diterima, syarat siswa yang akan diterima, dan persyaratan lain yang terkait. Sudah barang tentu, beberapa ketentuan yang ditetapkan oleh dinas pendidikan kabupaten/kota perlu mendapatkan pertimbangan secara bijak.

Ketiga, menetapkan kegiatan intrakurikuler dan ekstrakurikuler yang akan diadakan dan dilaksanakan oleh sekolah. Dalam hal ini, dengan mempertimbangkan kepentingan daerah dan masa depan lulusannya, sekolah perlu diberikan kewenangan untuk melaksanakan kurikulum nasional dengan kemungkinan menambah atau mengurangi muatan kurikulum dengan meminta pertimbangan kepada Komite Sekolah. Kurikulum muatan lokal, misalnya dalam mengambil kebijakan untuk menambah mata pelajaran seperti Bahasa Inggris dan bahasa asing lainnya, komputer, dan sebagainya. Sudah barang tentu, kebijakan itu diambil setelah meminta pertimbangan dari Komite Sekolah, termasuk risiko anggaran yang

diperlukan untuk itu. Dalam kaitannya dengan penetapan kegiatan ekstrakurikuler, sekolah juga harus meminta pendapat siswa dalam menentukan kegiatan ekstrakurikuler yang akan diadakan oleh sekolah.

Oleh karena itu, sekolah dapat melakukan pengelolaan biaya operasional sekolah, baik yang bersumber dari pemerintah Kabupaten/Kota maupun dari masyarakat secara mandiri. Untuk mendukung program sekolah yang telah disepakati oleh Komite Sekolah diperlukan ketepatan waktu dalam pencairan dana dari pemerintah kabupaten/kota. Oleh karena itu praktik birokrasi yang menghambat kegiatan sekolah harus dikurangi.

Keempat, pengadaan sarana dan prasana pendidikan, termasuk buku pelajaran dapat diberikan kepada sekolah, dengan memperhatikan standar dan ketentuan yang ada. Misalnya, buku murid tidak sebaiknya diganti setiap tahun oleh sekolah, atau buku murid yang akan dibeli oleh sekolah adalah yang telah lulus penilaian, dsb. Pemilihan dan pengadaan sarana dan prasarana pendidikan di sekolah dapat dilaksanakan oleh sekolah, dengan tetap mengacu kepada standar dan pedoman yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat atau provinsi dan kabupaten/kota.

Kelima, penghapusan barang dan jasa dapat dilaksanakan sendiri oleh sekolah, dengan mengikuti pedoman yang ditetapkan oleh Pemerintah, provinsi, dan kabupaten. Yang biasa terjadi justru, karena kewenangan penghapusan itu tidak jelas, barang dan jasa yang ada di sekolah justru tidak pernah dihapuskan, meskipun ternyata barang dan jasa itu sama sekali telah tidak berfungsi atau malah telah tidak ada barangnya.

Keenam, proses pengajaran dan pembelajaran. Ini merupakan kewenangan profesional sejati yang dimiliki oleh lembaga pendidikan sekolah. Kepala sekolah dan guru secara bersama-sama merancang proses pengajaran dan pembelajaran yang memungkinkan peserta didik dapat belajar dengan lancar dan berhasil. Proses pembelajaran yang aktif, kreatif, efektif dan menyenangkan direkomendasikan sebagai model pembelajaran yang akan dilaksanakan oleh sekolah. Pada masa sentralisasi pendidikan, proses pembelajaran pun diatur secara rinci dalam kurikulum nasional. Dalam era otonomi daerah, kurikulum disusun oleh satuan pendidikan berupa Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP) yang mengacu pada

Standar Isi (Permen No. 22 Tahun 2006). Dengan KTSP ini, diharapkan para guru tidak akan terpasung lagi kreativitasnya dalam melaksanakan dan mengembangkan kurikulum.

Ketujuh, urusan teknis edukatif yang lain sejalan dengan konsep manajemen peningkatan mutu berbasis sekolah (MPMBS) merupakan urusan yang sejak awal harus menjadi tanggung jawab dan kewenangan setiap satuan pendidikan.

Daftar Pustaka

- Coombs, P. H. 1985. *The World Crisis in Education: The View from Eighties*. New York: Oxford University Press.
- Depdiknas. 2002. *Panduan Umum Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah*. Jakarta: Bagpro Publikasi dan Sosialisasi Pendidikan Ditjen Dikdasmen.
- Mulyasa, E. 2003. *Manajemen Berbasis Sekolah*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Nn. 2003. *Buku Pedoman Pelaksanaan Rintisan Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah (MPMBS)*. Jakarta: Direktorat PLP.
- Nn. 2004a. *Hasil Monitoring Program Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah*. Jakarta: Direktorat SLTP.
- Nn. 2004b. *Acuan Operasional dan Indikator Kinerja Komite Sekolah*. Jakarta: Bagpro Publikasi dan Sosialisasi Pendidikan Ditjen Dikdasmen.
- Nn. 2005. *Laporan Monitoring dan Evaluasi Program Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah*. Jakarta: Direktorat PLP.
- Nn. 2006. *Modul-modul Penguatan Kapasitas Komite Sekolah*. Jakarta: Ditjen Mandikdasmen.
- Sidi, I. D. 2001. *Menuju Masyarakat Belajar, Menggagas Paradigma Baru Pendidikan*. Jakarta: Paramadina.
- Suprono, S. & Sapari, A. 2001. *Manajemen Berbasis Sekolah*. Surabaya: Penerbit SIC.
- Suryadi, A. & Budimansyah, D. 2003. *Pendidikan Nasional Menuju Masyarakat Indonesia Baru*. Bandung: Penerbit Genesindo.
- Suyanto & Abbas, M.S. 2001. *Wajah dan Dinamika Pendidikan Anak Bangsa*. Yogyakarta: Adi Cita.
- Suyanto & Hisyam, D. 2000. *Pendidikan di Indonesia Memasuki Milenium III: Refleksi dan Reformasi*. Yogyakarta: Adi Cita.