

PENERAPAN MANAJEMEN BERBASIS SEKOLAH DAN DESENTRALISASI PENDIDIKAN PADA ERA OTONOMI DAERAH

MM Wahyuningrum *)

Abstract

School-based management is a form of alternative schools as a result of a decentralization in education which in principle relies on schools and society and away from a centralized bureaucracy that has the potential for increasing community participation, equity, efficiency and management, which is based in the school. Structuring the education system provides full flexibility to the principals (and the entire staff agreement) to take advantage of learning resources and all the facilities available to provide education for students and are fully responsible for all actions. Independence school headmaster and his staff especially applicable in the areas of curriculum, energy, and funds.

Key words: *school-based management, decentralization of education*

A. Pendahuluan

Penyelenggaraan pendidikan nasional selama ini dilakukan secara sentralistik, sehingga menempatkan sekolah sebagai sebuah lembaga yang sangat tergantung pada keputusan birokrasi pusat yang panjang dan terkadang kebijakan yang diambil tidak sesuai dengan kondisi sekolah yang bersangkutan. Dengan demikian, sekolah kehilangan kemandirian, motivasi dan inisiatif untuk mengembangkan dan memajukan lembaganya termasuk meningkatkan mutu pendidikan sebagai salah satu tujuan pendidikan nasional.

Pergeseran pendekatan sistem pemerintahan kita yang selama ini sentralistik menjadi desentralistik sejak diberlakukannya UU RI NO.22 tahun 1999 tentang otonomi daerah telah mempengaruhi berbagai bidang kehidupan. Salah satu bidang tersebut adalah pendidikan, dimana dalam pasal 11 ayat 2 UU RI NO.22 tersebut dijelaskan bahwa pendidikan merupakan salah satu urusan bidang pemerintahan yang pengelolaannya didesentralisasikan. Implikasi dari desentralisasi pengelolaan pendidikan ini adalah kewenangan yang lebih besar diberikan kepada kabupaten atau kota untuk mengelola pendidikan sesuai dengan potensi dan kebutuhan daerahnya.

* MM Wahyuningrum adalah Dosen pada Jurusan Administrasi Pendidikan FIP UNY

Desentralisasi pendidikan memang tidak dengan sendirinya akan melemahkan tumbuh berkembangnya perasaan nasional yang sehat. Tetapi desentralisasi cenderung memberi prioritas kepada penghayatan-penghayatan nasionalisme yang konkrit. Desentralisasi dalam otonomi daerah dewasa ini merupakan langkah yang logis, setelah mempunyai cukup pengalaman selama pembangunan jangka panjang pertama.

Desentralisasi pendidikan dapat diartikan pengurangan legitimasi pemerintah pusat meskipun tidak seharusnya demikian. Berbagai mekanisme dapat dipergunakan pemerintah pusat dalam upaya tetap memegang kontrol penyelenggaraan pendidikan.

Di lain pihak, penyelenggaraan pendidikan dari pemerintah pusat kepada daerahnya sebenarnya merupakan suatu bentuk "konflik manajemen" pusat-daerah. Dengan memberikan wewenang kepada daerah untuk menyelenggarakan salah satu tugasnya untuk memenuhi kebutuhan dasar rakyatnya pada hakikatnya akan memperkuat legitimasi. Pemerintah pusat dengan menghindarkan terjadinya konflik dengan daerah.

Desentralisasi pendidikan adalah sebuah proses yang kompleks dan dapat membawa perubahan-perubahan penting tentang cara / sistem pendidikan dalam menciptakan kebijakan, mendapatkan dan mengelola sumber daya, menyusun kurikulum dan sebagainya. Dengan adanya desentralisasi pendidikan diharapkan berbagai permasalahan pokok pendidikan seperti : mutu, pemerataan, relevansi, efisiensi, dan manajemen dapat diatasi. Dalam artikel MBS oleh Nurkholis (2001) disebutkan bahwa pengalaman berbagai negara menunjukkan bahwa desentralisasi pendidikan ternyata tidak cukup hanya sampai pada tingkat pemerintah kota / kabupaten. Desentralisasi pendidikan untuk mencapai otonomi pendidikan yang sesungguhnya harus sampai pada tingkat sekolah secara individual.

Menurut Wohlstetter & Mohrman (1993) dalam Nurkholis, MM (2001) dijelaskan bahwa ada tiga bidang penting yang kewenangannya didesentralisasikan ke sekolah-sekolah secara langsung melalui dewan sekolah. Tiga bidang penting tersebut adalah budget, personnel, dan curriculum.

Imbas dari adanya desentralisasi pendidikan adalah lahirnya apa yang disebut dengan manajemen berbasis sekolah. Dalam konteks perubahan manajemen system pendidikan nasional yang berlaku sekarang di Indonesia. Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) dan desentralisasi pendidikan merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan. Karena MBS merupakan salah satu bentuk desentralisasi pendidikan yang diterapkan di sekolah.

Manajemen berbasis sekolah sendiri merupakan strategi pengelolaan pendidikan di sekolah yang menekankan pada pemberdayaan sumber daya (baik internal maupun eksternal) yang dimiliki secara efektif dan efisien untuk menghasilkan output pendidikan yang berkualitas dalam kerangka kebijakan pendidikan nasional.

B. Desentralisasi Pendidikan

1. Konsep Desentralisasi Pendidikan

Pengaturan perimbangan kewenangan antara pusat dan daerah merupakan konsekuensi logis dari UU NO. 22 dan NO. 25 tahun 1999, yang diberlakukan mulai 1 Januari 2001. UU tentang otonomi daerah meletakkan kewenangan seluruh urusan pemerintahan di bidang pendidikan dan kebudayaan yang selama ini berada pada pemerintah (pusat) kepada pemerintah daerah (Kabupaten/Kota) secara luas, utuh dan bulatmulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi. Sedangkan pemerintah pusat tidak berhak lagi ikut campur tangan secara langsung dalam detail penyelenggaraan pendidikan di sekolah, tetapi berkonsentrasi pada penetapan kebijakan yang bersifat norma, standar, kriteria dan prosedur seperti penetapan standar kompetensi minimum, pengaturan kurikulum, nasional dan penilaian hasil belajar secara nasional.

Desentralisasi diartikan sebagai penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah, termasuk didalamnya penentuan kebijakan perencanaan, pelaksanaan maupun yang menyangkut segi-segi pembiayaan dan aparatnya (Fasli Jalal dan Dedi Supriadi; 2001). Sementara itu Varghese (dalam buku Reformasi Pendidikan) menyatakan bahwa desentralisasi merupakan pengalihan kekuasaan (*Devolution of Power*) dan wewenang (*Autority*) untuk mempersiapkan dan melaksanakan perencanaan. Dengan demikian desentralisasi pendidikan diartikan sebagai pelimpahan wewenang yang lebih luas kepada daerah untuk membuat perencanaan dan pengambilan keputusan dalam mengalami permasalahan yang dihadapinya di bidang pendidikan dengan tetap mengacu pada tujuan pendidikan nasional. Desentralisasi pendidikan akan mendorong terciptanya kemandirian dan rasa percaya yang tinggi pemerintah daerah yang pada gilirannya mereka akan berlomba meningkatkan pelayanan pendidikan bagi masyarakat di daerahnya sendiri. Persaingan yang sehat dan kerjasama antar daerah diharapkan akan terus tumbuh dalam suasana keterbukaan komunikasi antar daerah yang dijiwai semangat persatuan dan kesatuan.

Karakteristik desentralisasi perencanaan yang dilaksanakan adalah (1) unit perencanaan yang lebih rendah mempunyai wewenang untuk memformulasikan targetnya sendiri termasuk penentuan strategi untuk mencapai target tersebut dengan men pembangunan nasgacu padional, (2) unit perencanaan yang lebih mdah diberi wewenang dan kekuasaan yang memobilisasi sumber-sumber lainnya, dan kekuasaan untuk memlakukan realokasi sumber-sumber yang telah diberikan kepada mereka sesuai dengan prioritas kebutuhan daerah, (3) unit perencanaan yang lebih rendah turut berpartisipasi dalam proses perencanaan dengan unit yang lebih tinggi (pusat), dimana posisi unit yang lebih rendah bukan sebagai "bawahan" melainkan sebagai "mitra" dari unit pusat.

2. Tujuan Desentralisasi

Secara umum tujuan Desentralisasi menurut Fasli Jalal dan Dedi Supriadi ubtuk : (1) Mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan masalah-masalah kecil tingkat lokal, (2) Meningkatkan pengertian rakyat serta dukungan mereka dalam kegiatan usaha pembangunan sosial ekonomi, (3) Menyusun program-program ekonomi pada tingkat yang lebih realistis, (4) Melatih rakyat untuk dapat mengatur urusannya sendiri, dan (5) Membina kesatuan nasional.

Untuk mencapai tujuan pembangunan sosial ekonomi pemerintah memberikan pelayanan kepada masyarakat. Salah satu pelayanan yang diberikan melalui proyek peningkatan kapasitas untuk penyediaan pelayanan sosial di Daerah (*Capacity Building for Decentralized Sosial Services Delivery Project/DSSD*) Menerapkan dalam konteks implementasi otonomi daerah dan desentralisasi fiskal nyata implikasinya terhadap kebijakan di sektor pendidikan khususnya pendidikan dasar (SD dan SLTP). Peran dari DSSD itu sendiri adalah :

1. *Technical assistance*, lokakarya dan program untuk mendukung daerah, sekolah-sekolah dan masyarakat dalam meningkatkan kemampuan manajemen pendidikan, khususnya perencanaan, penganggaran, alokasi dana dan penggunaannya, manajemen keuangan dan pelaporan.
2. Membantu daerah (Kabupaten/Kota) secara lebih spesifik dalam mempersiapkan anggaran sektor pendidikan ditingkat kabupaten secara terintegrasi dan pengalokasian dana sektor pendidikan di tingkat kabupaten ke sekolah-sekolah.
3. Membantu sekolah-sekolah percontohan dalam mempersiapkan anggaran sekolah secara terintegrasi, penggunaan dana secara fleksibel , transparan serta sistem pelaporan dan monitoring secara terintegrasi.

(Makalah dalam lokakarya, Pengenalan proyek DSSD)

Selain pemberian layanan tersebut (melalui proyek DSSD), tujuan desentralisasi pendidikan dapat dicapai dengan memberikan peran kepada sekolah dan masyarakat sebagai stakeholders pendidikan. Adapun peran dari sekolah adapun peran dari sekolah adalah mengelola sekolah secara transparan dan efisien, termasuk penggunaan sumber-sumber dana secara efisien dan akuntabel terhadap semua stakeholders. Dan peran dari masyarakat adalah memberi dukungan kepada sekolah (keuangan, masukan/usulan, bertanggung jawab agar anak-anak bersekolah dan ikut melaksanakan monitoring terhadap kinerja sekolah).

C. Pelaksanaan Desentralisasi Pendidikan pada Otonomi Daerah

Pola hubungan antara Pemerintah pusat dan Daerah sesungguhnya telah diatur sejak berdirinya negara kesatuan RI yang diperkuat dengan dikeluarkannya UU No. 5 tahun 1974 tentang pokok-

pokok pemerintahan di daerah. UU ini menyebutkan bahwa Negara kesatuan RI dibagi kedalam daerah-daerah otonom dan wilayah administrasi. Pasal 2 UU tersebut menetapkan bahwa titik berat otonomi daerah diletakan pada Daerah tingkat II yang pelaksanaannya diatur dengan peraturan pemerintah (PP). Adapun tujuan otonomi daerah adalah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Dalam pelaksanaannya, hubungan antara pusat dan daerah itu justru yang mendukung pengembangan otonomi daerah. Kondisi ini muncul karena (1) pemerintah pusat cenderung menearpkan keseragaman tindakan dan pengaturan bagi daerah-daerah atas dasar uniformitas, (2) Pemerintah pusat yang bertindak sebagai pemrakarsa sedangkan daerah berfungsi sebagai fasilitator terhadap program yang dirancang oleh pusat, (3) Pembagian wewenang dan tanggung jawab pemerintahan antara pusat dan daerah selalu dikaitkan dengan sistem penyerahan urusan Rumah tangga, (4) Batasan tugas pembantuan sudah mengarah pada batasan Dekonsentrasi daripada tugas pembantuan itu sendiri. (Fasli Jalal dan Dedi Supriadi, 2001)

Dalam otonomi daerah, ada beberapa pilihan strategi yang layak dipertimbangkan oleh pemerintah daerah untuk menyelenggarakan di sekolah antara lain, MPMB (Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah) yang kemudian lebih dikenal dengan sebutan MBS (Manajemen Berbasis Sekolah).

D. Manajemen Berbasis Sekolah

Manajemen berbasis sekolah adalah bentuk alternatif sekolah sebagai hasil dari suatu Desentralisasi dalam bidang pendidikan yang pada prinsipnya bertumpu pada sekolah dan masyarakat serta jauh dari birokrasi yang sentralistik sehingga berpotensi untuk peningkatan partisipasi masyarakat, pemerataan, efisiensi serta manajemen yang bertumpu di sekolah (Fasli Jalal dan Dedi Supriadi, 2001). Selain itu MBS dapat diartikan sebagai "Pengkoordinasian dan penyerasian sumber daya yang dilakukan oleh sekolah secara mandiri dengan melibatkan semua kelompok kepentingan yang terkait dengan sekolah (stakeholders) secara langsung dalam proses pengambilan keputusan untuk memenuhi kebutuhan mutu sekolah atau mencapai tujuan mutu sekolah dalam kerangka kebijakan pendidikan nasional (Direktorat Dikmenum, 2000)

Penataan sistem pendidikan yang memberikan keleluasaan penuh kepada kepala sekolah (dan atas kesepakatan seluruh stafnya) untuk memanfaatkan sumber belajar dan semua fasilitas yang tersedia untuk menyelenggarakan pendidikan bagi siswa serta bertanggung jawab penuh atas segala tindakannya itu. Kemandirian sekolah terutama kepala sekolah dan stafnya dapat diterapkan dalam bidang kurikulum, ketenagaan, dan dana.

MBS sebagai salah satu bentuk penerapan dari Desentralisasi pendidikan mempunyai penataan dimensi manajemen pendidikan dari pola lama (sebelum Desentralisasi Pendidikan) ke pola baru (era Desentralisasi). Penataan dimensi-dimensi manajemen pendidikan oleh Depdiknas (2001) dikatakan sebagai berikut :

Dimensi-dimensi Perubahan Pola Manajemen Pendidikan

Pola Lama	Pola Baru
Subordinasi	Otonomi
Pengambilan Keputusan Terpusat	Pengambilan keputusan Partisipatif
Pendekatan Birokratik	Pend. Profesional
Ruang Gerak Kaku	Ruang gerak luwes
Sentralistik	Desentralistik
Diatur	Motivasi Diri
Overregulasi	Deregulasi
Mengontrol	Mempengaruhi
Mengarahkan	Memfasilitasi
Menghindari Resiko	Mengelola resiko
Gunakan Uang semuanya	Gunakan uang seefisien mungkin
Individual yang cerdas	Teamwork yang cerdas
Informasi terribadi	Informasi terbagi
Pendelegasian	Pemberdayaan
Organisasi Hierarkis	Organisasi Datar

Dari perubahan dimensi manajemen pendidikan pola baru pemerintah mempunyai tujuan untuk memandirikan sekolah dengan tanggung jawabnya sebagai stakeholder pendidikan.

1. Tujuan Manajemen Berbasis sekolah

Implementasi manajemen berbasis sekolah memiliki tujuan atau memberdayakan sekolah melalui pemberian kewenangan, keluwesan, dan sumber daya untuk meningkatkan mutu sekolah. Peningkatan mutu pendidikan dapat (1) Melalui kemandirian dan inisiatif sekolah dalam mengelola dan memberdayakan sumber daya yang tersedia ,(2) meningkatkan kepedulian warga sekolah dan masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan melalui pengambilan keputusan bersama,(3) meningkatkan tanggung jawab sekolah kepada orang tua, masyarakat, dan pemerintah tentang mutu sekolah,(4) meningkatkan kompetensi yang sehat antar sekolah unuk pencapain mutu pendidikan yang diharapkan (Direktorat, Dikmenum, 2000)

2. Karakteristik Manajemen Berbasis Sekolah

Karakteristik MBS yang diperlukan atau perlu dimiliki oleh sekolah yang ingin sukses dalam menerapkan MBS adalah sebagai berikut :

- a) Output yang diharapkan. Output / kinerja sekolah / prestasi sekolah yang diukur dari kualitasnya, efektivitasnya, produktivitasnya, inovasinya, kualitas kehidupan kerjanya dan moral kerjanya.
- b) Proses pendidikan meliputi : Efektivitas PBM tinggi, kepemimpinan sekolah yang kuat, pengelolaan yang efektif tenaga kependidikan, sekolah memiliki budaya mutu, sekolah memiliki teamwork yang kompak, cerdas dan dinamis, sekolah memiliki kemandirian, partisipasi warga sekolah dan masyarakat, sekolah memiliki ketrbukaan / transparansi manajemen, sekolah memiliki kemauan untuk berubah, sekolah melakukan evaluasi dan perbaikan secara berkelanjutan, sekolah responsif dan antisipasif terhadap kebutuhan, sekolah memiliki akuntabilitas, sekolah memiliki sustainabilitas.
- c) Input pendidikan meliputi : kebijakan mutu, sumber daya yang tersedia dan lengkap, memiliki harapan prestasi yang tinggi, fokus pada pelanggan (khususnya peserta didik). (Direktorat, Dikmenum, 2000)

Karakteristik MBS tersebut dapat dirinci dalam kegiatan-kegiatan yang jelas seperti guru diberi kebebasan untuk aktif dan kreatif dalam menentukan strategi pembelajaran, memilih sumber, memilih media belajar, mengelola kelas dan mengevaluasi. Aktivitas dan kreatifitas guru dapat terwujud apabila tercipta iklim kerja sekolah yang kondusif dan tepat dengan tujuan kegiatan. Pihak Dinas Pendidikan (termasuk pengawas) tidak ikut campur dalam pengelolaan pembelajaran yang menjadi tanggung jawab penuh kepala sekolah. Sekolah adalah milik masyarakat setempat, BP3 dan pihak-pihak yang peduli terhadap kepentingan sekolah. Siswa sebagai subyek yang langsung menjadi tumpuan sasaran dilibatkan oleh guru dalam pemilihan kegiatan.

3. Kerangka Kerja dalam MBS

Kerangka kerja MBS mengemukakan kerangka kerja dalam manajemen Berbasis Sekolah antara lain sebagai berikut.

- a) Sumber daya : Sekolah harus mempunyai fleksibilitas dalam mengatur semua sumber daya sesuai dengan kebutuhan setempat. Selain pembiayaan operasional/Administrasi pngelolaan keuangan harus ditujukan untuk memperkuat sekolah dalam menentukan dan mengalokasikan dana sesuai dengan skala prioritas yang telah ditetapkan untuk proses peningkatan mutu. Selain itu bertujuan untuk pemisahan antara biaya yang bersifat akademis dari proses pengadaannya dan pengurangan kebutuhan pengurangan birokrasi pusat.
- b) Pertanggungjawaban (*accountability*) : sekolah dituntut untuk memiliki akuntabilitas baik kepada masyarakat maupun pemerintah. Hal ini merupakan perpaduan antara komitmen terhadap stndart keberhasilan dan harapan/tuntutan orang tua/ masyarakat.

Pertanggungjawaban (*accountability*) ini bertujuan untuk meyakinkan bahwa dana masyarakat dipergunakan sesuai dengan kebijakan yang telah ditentukan dalam rangka meningkatkan kualitas pendidikan, dan jika mungkin untuk menyajikan informasi mengenai apa yang sudah dikerjakan (Umaedi;2000).

Kerangka kerja MBS ini bertujuan untuk melihat kemampuan sekolah dalam mengelola semua sumber daya yang ada dan mempertanggung jawabkan semua kegiatan sekolah. Pengelolaan sumber daya sekolah tersebut dapat dilihat dari kegiatan-kegiatan antara lain meliputi :

1. Aspek dana. Sekolah diberi dana utuh berdasarkan kebutuhan dan diberi wewenang mengelola serta mencari tambahan kekurangannya.
2. Aspek kurikulum. Pada kegiatannya tetap berpegang pada kurikulum nasional, tapi ada kewenangan untuk memutuskan cara apa yang dipakai (misal;penambahan jam pelajaran, pengubahan jadwal) dan pemberdayaan mulok sebagai kebutuhan sekolah.
3. Aspek ketenagaan. Pada aspek ketenagaan ini tidak ada kewenangan untuk merekrut dan memecat tenaga, tetapi dilibatkan dalam menetapkan tenaga dan menilai kinerja.
4. Pengembangan profesioalisme. Untuk semua orang yang terlibat dalam pendidikan seperti jajaran Kandep dan Dinas, Kepala Sekolah, Guru, Pengurus BP3, dan tokoh masyarakat.
5. Peran serta masyarakat. BP3 atau masyarakat ikut terlibat, bukan hanya dalam hal dana tapi juga bidang teknis edukatif dan membantu mencari guru atau menjadi guru pengganti serta membicarakan kinerja guru dengan siswa.
6. Keterlibatan pemerintah tetap diperlukan untuk menentukan kurikulum, penilaian dan pemantauan kinerja sekolah secara keseluruhan.

E. Penutup

Manajemen berbasis sekolah adalah bentuk alternatif sekolah sebagai hasil dari suatu Desentralisasi dalam bidang pendidikan yang pada prinsipnya bertumpu pada sekolah dan masyarakat serta jauh dari birokrasi yang sentralistik sehingga berpotensi untuk peningkatan partisipasi masyarakat, pemerataan, efisiensi serta manajemen yang bertumpu di sekolah. Penataan sistem pendidikan tersebut memberikan keleluasaan penuh kepada kepala sekolah (dan atas kesepakatan seluruh stafnya) untuk memanfaatkan sumber belajar dan semua fasilitas yang tersedia untuk menyelenggarakan pendidikan bagi siswa serta bertanggung jawab penuh atas segala tindakannya itu. Kemandirian sekolah terutama kepala sekolah dan stafnya dapat diterapkan dalam bidang kurikulum, ketenagaan, dan dana.

Daftar Pustaka

- British Council (2000), "Pengenalan Proyek DSSD". *makalah pada Lokakarya ST 1*.
- Depdiknas (2001), *Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah, Buku 1. Konsep dan Pelaksanaan*, Edisi 3
- Dirjen Pendidikan Dasar dan Menengah, Direktorat Pendidikan Menengah Umum (2000), *Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah*, Jakarta: Depdiknas
- Fasli Jalal dan Dedi Supriadi (2001), *Reformasi Pendidikan Dalam Konteks Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Adicita.
- H.A.R. Tilaar (1999), *Manajemen Pendidikan Nasional*, Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Nurkholis (2001), *Hakikat Desentralisasi Model Manajemen Berbasis Sekolah*, Jakarta
- Oemar Hamalik (1991), *Perencanaan dan Manajemen Pendidikan*, Bandung: Mundar Maju.
- Umaedi (2000), *Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah (Sebuah pendekatan baru dalam pengelolaan sekolah untuk peningkatan mutu)*, *Dinamika Pendidikan* No.1/tahun VII, Yogyakarta, FIP – UNY
- UU RI No.2 tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Penjelasannya*. Semarang: Aneka Ilmu.
- UU RI No.22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah*, Jakarta: Sejahtera Mandiri.