

Upaya Peningkatan Mutu Sekolah Melalui Otonomi Satuan Pendidikan

Ade Cahyana
Pusat Statistik Pendidikan, Balitbang Kemendiknas

Abstrak: Beragamnya kondisi lingkungan sekolah dan bervariasinya kebutuhan siswa di dalam proses pembelajaran ditambah lagi dengan kondisi geografi Indonesia yang sangat kompleks, seringkali tidak dapat diapresiasi secara lengkap oleh birokrasi pusat. Oleh karena itu, dalam proses peningkatan mutu pendidikan perlu dicari alternatif pengelolaan sekolah. Hal ini mendorong lahirnya konsep manajemen peningkatan mutu berbasis sekolah. Manajemen alternatif ini memberikan kemandirian pada sekolah untuk mengatur dirinya sendiri dalam rangka peningkatan mutu pendidikan, tetapi masih tetap mengacu pada kebijakan nasional. Konsekuensi dari pelaksanaan program ini antara lain komitmen yang tinggi dari berbagai pihak yaitu: orang tua/masyarakat, guru, kepala sekolah, siswa dan staf lainnya di satu sisi dan pemerintah (Kemendiknas) di sisi lainnya sebagai mitra dalam mencapai tujuan peningkatan mutu.

Kata kunci: *manajemen berbasis sekolah (MBS), mutu pendidikan berbasis sekolah, pelaksanaan MBS di tingkat sekolah.*

Abstract: The diversity of school environment conditions and student needs in learning process alongside with the complexity in Indonesia geographical condition quite often can not be easily concluded completely in one piece by the central bureaucracy in a comprehensive way. It stimulates the deliverance of school based quality management improvement. This type of alternative management empowers independency to school to initiate its self-governing capacity to manage its own activities in the framework of educational quality improvement, while consistently aligned to national policies. Some of the strategies applied at schools comprise self-evaluation to scrutinize the school's strengths and weaknesses. On the basis of the evaluation, school alongside with parents and community settle on school vision and mission of education quality improvement or to put together the expected educational quality for further developing on the planning of school program which includes school financing by referring to the scale of priorities and national policies in corresponding to the school condition and the capacity of its human resources. The consequences of the program implementation should imply a highly committed engagement among diversified parties, i.e., parents/community, teachers, principals, pupils and other staffs on one hand, and government (MONE) on the other hand, as the equal partner to attain the objective of quality improvement.

Key words: *school-based management (SBM), school-based quality management, improvement concept and self-evaluation.*

Pendahuluan

Berbicara mengenai kualitas sumber daya manusia, pendidikan memegang peran yang sangat penting dalam proses peningkatan kualitas sumber daya manusia. Peningkatan kualitas pendidikan merupakan suatu proses yang terintegrasi dengan proses peningkatan kualitas sumber daya manusia itu sendiri. Menyadari pentingnya proses peningkatan kualitas sumber daya manusia, maka Pemerintah bersama

kalangan swasta telah dan terus berupaya mewujudkan amanat tersebut melalui berbagai usaha pembangunan pendidikan yang lebih berkualitas, antara lain melalui pengembangan dan perbaikan kurikulum dan sistem evaluasi, perbaikan sarana pendidikan, pengembangan dan pengadaan materi ajar, serta pelatihan bagi guru dan tenaga kependidikan lainnya. Tetapi pada kenyataannya, upaya Pemerintah tersebut belum cukup berarti dalam meningkatkan kualitas

pendidikan. Salah satu indikator kekurang-berhasilan ini ditunjukkan antara lain dengan NEM siswa untuk berbagai bidang studi pada jenjang SLTP dan SLTA yang tidak memperlihatkan kenaikan yang berarti bahkan boleh dikatakan konstan dari tahun ke tahun, kecuali pada beberapa sekolah dengan jumlah yang relatif sangat kecil.

Ada dua faktor yang dapat menjelaskan mengapa upaya perbaikan mutu pendidikan selama ini kurang atau tidak berhasil. Pertama strategi pembangunan pendidikan selama ini lebih bersifat *input oriented*. Strategi yang demikian lebih bersandar kepada asumsi bahwa bilamana semua *input* pendidikan telah dipenuhi, seperti penyediaan buku-buku (materi ajar) dan alat belajar lainnya, penyediaan sarana pendidikan, pelatihan guru dan tenaga kependidikan lainnya, maka secara otomatis lembaga pendidikan (sekolah) akan dapat menghasilkan *output* (keluaran) yang bermutu sebagai mana yang diharapkan. Ternyata strategi *input-output* yang diperkenalkan oleh teori *education production function* (Hanushek, 2005, 2006) tidak berfungsi sepenuhnya di lembaga pendidikan (sekolah), melainkan hanya terjadi dalam institusi ekonomi dan industri.

Kedua, pengelolaan pendidikan selama ini lebih bersifat *macro-oriented*, diatur oleh jajaran birokrasi di tingkat pusat. Akibatnya, banyak faktor yang diproyeksikan di tingkat makro-pusat tidak terjadi atau tidak berjalan sebagaimana seharusnya di tingkat mikro-sekolah. Dengan demikian, kompleksitas cakupan permasalahan pendidikan, kerap kali tidak dapat dikaji secara utuh dan akurat oleh birokrasi pusat (Bendell, Boulter, and Kelly 1993).

Diskusi tersebut memberikan pemahaman kepada kita bahwa pembangunan pendidikan bukan hanya terfokus pada penyediaan faktor input pendidikan tetapi juga harus lebih memperhatikan faktor proses pendidikan. Input pendidikan merupakan hal yang mutlak harus ada dalam batas-batas tertentu tetapi tidak menjadi jaminan dapat secara otomatis meningkatkan mutu pendidikan (*school resources are necessary but not sufficient condition to improve student achievement*). Di samping itu, mengingat sekolah sebagai unit pelaksana pendidikan formal terdepan dengan berbagai keragaman potensi

anak didik yang memerlukan layanan pendidikan yang beragam dan kondisi lingkungan yang berbeda satu dengan lainnya, maka sekolah harus dinamis dan kreatif dalam melaksanakan perannya untuk mengupayakan peningkatan kualitas/mutu pendidikan. Hal ini akan dapat dilaksanakan jika sekolah dengan berbagai keragamannya, diberikan kepercayaan untuk mengatur dan mengurus dirinya sendiri sesuai dengan kondisi lingkungan dan kebutuhan anak didiknya. Walaupun demikian, agar mutu tetap terjaga dan agar proses peningkatan mutu tetap terkontrol, maka harus ada standar yang diatur dan disepakati secara nasional untuk dijadikan indikator evaluasi keberhasilan peningkatan mutu tersebut (adanya *benchmarking*). Pemikiran ini telah mendorong munculnya pendekatan baru, yakni pengelolaan peningkatan mutu pendidikan di masa mendatang harus berbasis sekolah sebagai institusi paling depan dalam kegiatan pendidikan. Pendekatan ini, kemudian dikenal dengan manajemen peningkatan mutu pendidikan berbasis sekolah (*School Based Quality Management*) atau dalam nuansa yang lebih bersifat pembangunan (*developmental*) disebut *School Based Quality Improvement*.

Konsep yang menawarkan kerja sama yang erat antara sekolah, masyarakat dan pemerintah dengan tanggung jawabnya masing-masing berkembang didasarkan kepada suatu keinginan pemberian kemandirian kepada sekolah untuk ikut terlibat secara aktif dan dinamis dalam rangka proses peningkatan kualitas pendidikan melalui pengelolaan sumber daya sekolah yang ada. Sekolah harus mampu menterjemahkan dan menangkap esensi kebijakan makro pendidikan serta memahami kondisi lingkungannya (kelebihan dan kekurangannya) untuk kemudian melalui proses perencanaan, sekolah harus memformulasikannya ke dalam kebijakan mikro dalam bentuk program-program prioritas yang harus dilaksanakan dan dievaluasi oleh sekolah yang bersangkutan sesuai dengan visi dan misinya masing-masing. Sekolah harus menentukan target mutu untuk tahun berikutnya. Dengan demikian, sekolah secara mandiri tetapi masih dalam kerangka acuan kebijakan nasional dan ditunjang dengan penyediaan input yang memadai, memiliki tanggung jawab terhadap pe-

ngembangan sumber daya yang dimilikinya sesuai dengan kebutuhan belajar siswa dan masyarakat.

Kalangan pengelola sekolah perlu melakukan perubahan manajemen untuk memenangkan persaingan. Di antara perubahan yang dilakukan, rekonstruksi manajemen hubungan guru-siswa. Relasi pendidik dan peserta didik hendaknya ditujukan untuk membuat kedua pihak merasa bahagia, dihargai, dan dicintai.

Kepala sekolah dituntut untuk memiliki kemampuan manajemen dan kepemimpinan yang tangguh, agar mampu mengambil keputusan dan inisiatif untuk meningkatkan mutu pendidikan. Pada saat yang bersamaan, guru harus memiliki kompetensi sesuai disiplin ilmu yang diajarkannya dan kreatif dalam membelajarkannya pada siswa.

Rumusan masalah artikel ini dipicu oleh keingintahuan terhadap kemauan dan kemampuan sekolah di dalam mengaktivasi proses pembelajaran yang berkualitas secara mandiri, yang pada hakekatnya merupakan dasar dari manajemen berbasis sekolah (MBS). Namun, bagaimana makna kemandirian sekolah dapat membangun kemauan dan kemampuannya agar dapat melaksanakan fungsi manajemen pembelajarannya? Apakah makna kemandirian dalam MBS bermakna independensi penuh yang tidak memerlukan koherensi resiprositas dengan pihak lain dalam pelaksanaannya? Apakah sekolah masih memerlukan bantuan dari para pemangku kepentingan yang berhubungan langsung dengan sekolah dalam pelaksanaan MBS? Dalam tulisan ini yang menjadi perhatian adalah hubungan koherensi sekolah yang terkait dengan fungsi, jika benar kemandirian sekolah analog dengan fungsi MBS dalam pelaksanaan proses pembelajaran. Bagaimana fungsi kemandirian ini dalam penataan *organizational behavior*? Dapatkah 'kemandirian' dipandang sebagai sintesis dari perilaku sekolah dengan orang-orang di sekeliling sekolah yang berkepentingan terhadap kualitas pembelajaran?

Tujuan penulisan artikel ini adalah untuk melakukan elaborasi analitis tentang upaya peningkatan mutu sekolah melalui otonomi satuan pendidikan. Elaborasi yang dilakukan diharapkan dapat mengkaji seberapa jauh kemandirian sekolah dalam penyusunan program, penetapan indikator kinerja, target mutu yang akan dicapai, serta pelaksanaan monitoring dan evaluasi pro-

gram yang sesuai dengan perencanaan dan implementasi program sekolah tahunan.

Kajian Literatur dan Pembahasan

Pengertian Peningkatan Mutu Pendidikan Berbasis Sekolah

Bervariasinya kebutuhan siswa akan belajar, beragamnya kebutuhan guru dan staf lain dalam pengembangan profesionalnya, berbedanya lingkungan sekolah satu dengan lainnya dan ditambah dengan harapan orang tua/masyarakat akan pendidikan yang bermutu bagi anak dan tuntutan dunia usaha untuk memperoleh tenaga bermutu, berdampak kepada keharusan bagi setiap individu terutama pimpinan kelompok harus mampu merespon dan mengapresiasi kondisi tersebut di dalam proses pengambilan keputusan. Ini memberi keyakinan bahwa di dalam proses pengambilan keputusan untuk peningkatan mutu pendidikan mungkin dapat dipergunakan berbagai teori, perspektif dan kerangka acuan (*framework*) dengan melibatkan berbagai kelompok masyarakat terutama yang memiliki kepedulian kepada pendidikan. Karena sekolah berada pada bagian terdepan dari proses pendidikan, maka diskusi ini memberi konsekuensi bahwa sekolah harus menjadi bagian utama di dalam proses pembuatan keputusan dalam rangka peningkatan mutu pendidikan. Sementara, masyarakat dituntut partisipasinya agar lebih memahami pendidikan, sedangkan pemerintah pusat berperan sebagai pendukung dalam hal menentukan kerangka dasar kebijakan pendidikan.

Strategi ini berbeda dengan konsep mengenai pengelolaan sekolah yang selama ini kita kenal. Dalam sistem lama, birokrasi pusat sangat mendominasi proses pengambilan atau pembuatan keputusan pendidikan, yang bukan hanya kebijakan bersifat makro saja tetapi lebih jauh kepada hal-hal yang bersifat mikro; Sementara sekolah cenderung hanya melaksanakan kebijakan-kebijakan tersebut yang belum tentu sesuai dengan kebutuhan belajar siswa, lingkungan sekolah, dan harapan orang tua. Pengalaman menunjukkan bahwa sistem lama seringkali menimbulkan kontradiksi antara apa yang menjadi kebutuhan sekolah dengan kebijakan yang harus dilaksanakan dalam proses

peningkatan mutu pendidikan. Fenomena pemberian kemandirian kepada sekolah ini memperlihatkan suatu perubahan cara berpikir dari yang bersifat rasional, normatif dan pendekatan preskriptif di dalam pengambilan keputusan pendidikan kepada suatu kesadaran akan kompleksnya pengambilan keputusan di dalam sistem pendidikan dan organisasi yang mungkin tidak dapat diapresiasi secara utuh oleh birokrat pusat. Hal inilah yang kemudian mendorong munculnya pemikiran untuk beralih kepada konsep manajemen peningkatan mutu berbasis sekolah sebagai pendekatan baru di Indonesia, merupakan bagian dari desentralisasi pendidikan yang tengah dikembangkan.

Manajemen peningkatan mutu berbasis sekolah merupakan alternatif baru dalam pengelolaan pendidikan yang lebih menekankan kepada kemandirian dan kreativitas sekolah. Konsep ini diperkenalkan oleh teori *effective school* yang lebih memfokuskan diri pada perbaikan proses pendidikan (Chapman, 1990). Beberapa indikator yang menunjukkan karakter dari konsep manajemen ini antara lain: (i) lingkungan sekolah yang aman dan tertib; (ii) sekolah memiliki misi dan target mutu yang ingin dicapai; (iii) sekolah memiliki kepemimpinan yang kuat; (iv) adanya harapan yang tinggi dari personel sekolah (kepala sekolah, guru, dan staf lainnya termasuk siswa) untuk berprestasi; (v) adanya pengembangan staf sekolah yang terus menerus sesuai tuntutan iptek; (vi) adanya pelaksanaan evaluasi yang terus menerus terhadap berbagai aspek akademik dan administratif, dan pemanfaatan hasilnya untuk penyempurnaan/perbaikan mutu; dan (vii) adanya komunikasi dan dukungan intensif dari orang tua murid/masyarakat. Pengembangan konsep manajemen ini didesain untuk meningkatkan kemampuan sekolah dan masyarakat dalam mengelola perubahan pendidikan kaitannya dengan tujuan keseluruhan kebijakan, strategi perencanaan, inisiatif kurikulum yang telah ditentukan oleh pemerintah dan otoritas pendidikan. Pendidikan menuntut adanya perubahan sikap dan tingkah laku seluruh komponen sekolah; kepala sekolah, guru dan tenaga/staf administrasi termasuk orang tua dan masyarakat dalam memandang, memahami, membantu sekaligus sebagai pemantau yang melaksanakan monitor-

ing dan evaluasi dalam pengelolaan sekolah yang bersangkutan dengan didukung oleh pengelolaan sistem informasi yang presentatif dan valid. Akhir dari semua itu ditujukan pada keberhasilan sekolah untuk menyiapkan pendidikan yang berkualitas/bermutu bagi masyarakat.

Dalam pengimplementasian konsep ini, sekolah memiliki tanggung jawab untuk mengelola dirinya berkaitan dengan permasalahan administrasi, keuangan dan fungsi setiap personel sekolah di dalam kerangka arah dan kebijakan yang telah dirumuskan oleh pemerintah. Bersama-sama dengan orang tua dan masyarakat, sekolah harus membuat keputusan, mengatur skala prioritas di samping harus menyediakan lingkungan kerja yang lebih profesional bagi guru, dan meningkatkan pengetahuan dan kemampuan serta keyakinan masyarakat tentang sekolah/pendidikan. Kepala sekolah harus tampil sebagai koordinator dari sejumlah orang yang mewakili berbagai kelompok yang berbeda di dalam masyarakat sekolah dan secara profesional harus terlibat dalam setiap proses perubahan di sekolah melalui penerapan prinsip-prinsip pengelolaan kualitas total dengan menciptakan kompetisi dan penghargaan di dalam sekolah itu sendiri maupun sekolah lain. Ada empat hal yang terkait dengan prinsip-prinsip pengelolaan kualitas total yaitu: i) perhatian harus ditekankan kepada proses dengan terus-menerus mengumandangkan peningkatan mutu; ii) kualitas/mutu harus ditentukan oleh pengguna jasa sekolah; iii) prestasi harus diperoleh melalui pemahaman visi bukan dengan pemaksaan aturan; dan iv) sekolah harus menghasilkan siswa yang memiliki ilmu pengetahuan, keterampilan, sikap arief bijaksana, karakter, dan memiliki kematangan emosional. Sistem kompetisi tersebut akan mendorong sekolah untuk terus meningkatkan diri, sedangkan penghargaan akan dapat memberikan motivasi dan meningkatkan kepercayaan diri setiap personel sekolah, khususnya siswa. Jadi sekolah harus mengontrol semua sumber daya termasuk sumber daya manusia yang ada, dan lebih lanjut harus menggunakan secara lebih efisien sumber daya tersebut untuk hal-hal yang bermanfaat bagi peningkatan mutu. Sementara itu, kebijakan makro yang dirumuskan oleh pemerintah atau

otoritas pendidikan lainnya masih diperlukan dalam rangka menjamin tujuan-tujuan yang bersifat nasional dan akuntabilitas yang berlingkup nasional.

Pengertian Mutu

Secara umum mutu mengandung makna derajat (tingkat) keunggulan suatu produk (hasil kerja/ upaya) baik berupa barang maupun jasa; baik yang *tangible* maupun yang *intangible*. Dalam konteks pendidikan pengertian mutu, dalam hal ini mengacu pada proses pendidikan dan hasil pendidikan. Dalam "proses pendidikan" yang bermutu terlibat berbagai input, seperti; bahan ajar (kognitif, afektif, atau psikomotorik), metodologi (bervariasi sesuai kemampuan guru), sarana sekolah, dukungan administrasi dan sarana prasarana dan sumber daya lainnya serta penciptaan suasana yang kondusif. Manajemen sekolah, dukungan kelas berfungsi mensinkronkan berbagai input tersebut atau mensinergikan semua komponen dalam interaksi (proses) belajar mengajar baik antara guru, siswa dan sarana pendukung di kelas maupun di luar kelas; baik konteks kurikuler maupun ekstra kurikuler, dalam lingkup substansi yang akademis maupun yang nonakademis dalam suasana yang mendukung proses pembelajaran (Dikmenum, 1998). Mutu dalam konteks "hasil pendidikan" mengacu pada prestasi yang dicapai oleh sekolah pada setiap kurun waktu tertentu (apakah tiap akhir cawu, akhir tahun, 2 tahun atau 5 tahun, bahkan 10 tahun). Prestasi yang dicapai atau hasil pendidikan (*student achievement*) dapat berupa hasil tes kemampuan akademis (misalnya ulangan umum, Ebta atau Ebtanas). Dapat pula prestasi di bidang lain seperti prestasi di suatu cabang olahraga, seni atau keterampilan tambahan tertentu misalnya : komputer, beragam jenis teknik atau jasa. Bahkan prestasi sekolah dapat berupa kondisi yang tidak dapat dipegang (*intangible*) seperti suasana disiplin, keakraban, saling menghormati, kebersihan, dan sebagainya.

Antara 'proses' dan 'hasil pendidikan' yang bermutu saling berhubungan. Akan tetapi agar proses yang baik itu tidak salah arah, mutu dalam artian hasil (*ouput*) harus dirumuskan lebih dahulu oleh sekolah, dan harus jelas target yang akan dicapai untuk setiap tahun atau kurun waktu

lainnya. Berbagai input dan proses harus selalu mengacu pada mutu-hasil (output) yang ingin dicapai. Dengan kata lain, tanggung jawab sekolah dalam *school based quality improvement* bukan hanya pada proses, tetapi tanggung jawab yang akhirnya pada *hasil* yang dicapai. Untuk mengetahui hasil/prestasi yang dicapai oleh sekolah terutama yang menyangkut aspek kemampuan akademik atau "kognitif" dapat dilakukan *benchmarking* (menggunakan titik acuan standar, misalnya: NEM oleh PKG atau MGMP). Evaluasi terhadap seluruh hasil pendidikan pada tiap sekolah baik yang sudah ada patokannya (*benchmarking*) maupun yang lain (kegiatan ekstra kurikuler) dilakukan oleh individu sekolah sebagai *evaluasi diri* dan dimanfaatkan untuk memperbaiki target mutu dan proses pendidikan tahun berikutnya. Dalam hal ini RAPBS harus merupakan penjabaran dari target mutu yang ingin dicapai dan skenario bagaimana mencapainya.

Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah

Dalam manajemen peningkatan mutu berbasis sekolah diharapkan sekolah dapat bekerja dalam koridor-koridor tertentu yang paling tidak terkait dengan sumber daya, akuntabilitas, kurikulum, dan personel (Dikmenum, 1999). Sumber daya, sekolah harus mempunyai fleksibilitas dalam mengatur semua sumber daya sesuai dengan kebutuhan setempat. Selain pembiayaan operasional/administrasi, pengelolaan keuangan harus ditujukan untuk: i) memperkuat sekolah dalam menentukan dan mengalokasikan dana sesuai dengan skala prioritas yang telah ditetapkan untuk proses peningkatan mutu, ii) pemisahan antara biaya yang bersifat akademis dari proses pengadaannya, dan iii) pengurangan kebutuhan birokrasi pusat.

Akuntabilitas, sekolah dituntut untuk memiliki akuntabilitas baik kepada masyarakat maupun pemerintah. Hal ini merupakan perpaduan antara komitmen terhadap standar keberhasilan dan harapan/tuntutan orang tua/masyarakat. Pertanggungjawaban (*accountability*) 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. Untuk itu, setiap sekolah harus memberikan laporan pertanggungjawaban dan mengkomunikasikannya kepada orang tua/masyarakat dan pemerintah, serta melaksanakan kaji ulang secara komprehensif terhadap pelaksanaan program prioritas sekolah dalam proses peningkatan mutu.

Kurikulum, berdasarkan kurikulum standar yang telah ditentukan secara nasional, sekolah bertanggung jawab untuk mengembangkan kurikulum baik dari standar materi (*content*) dan proses penyampaiannya. Melalui penjelasan bahwa materi tersebut ada manfaat dan relevansinya terhadap siswa, sekolah harus menciptakan suasana belajar yang menyenangkan dan melibatkan semua indera dan lapisan otak serta menciptakan tantangan agar siswa tumbuh dan berkembang secara intelektual dengan menguasai ilmu pengetahuan, terampil, memiliki sikap arif dan bijaksana, memiliki karakter dan kematangan emosional. Ada tiga hal yang harus diperhatikan dalam kegiatan ini yaitu: 1) pengembangan kurikulum tersebut harus memenuhi kebutuhan siswa; 2) bagaimana mengembangkan keterampilan pengelolaan untuk menyajikan kurikulum tersebut kepada siswa sedapat mungkin secara efektif dan efisien dengan memperhatikan sumber daya yang ada; dan 3) pengembangan berbagai pendekatan yang mampu mengatur perubahan sebagai fenomena alamiah di sekolah.

Untuk melihat progres pencapaian kurikulum, siswa harus dinilai melalui proses test yang dibuat sesuai dengan standar nasional dan mencakup berbagai aspek kognitif, afektif, dan psikomotor maupun aspek psikologi lainnya. Proses ini akan memberikan masukan ulang secara obyektif kepada orang tua mengenai anak mereka (siswa) dan kepada sekolah yang bersangkutan maupun sekolah lainnya mengenai performan sekolah sehubungan dengan proses peningkatan mutu pendidikan.

Personil sekolah, sekolah bertanggung jawab dan terlibat dalam proses rekrutmen (dalam arti penentuan jenis guru yang diperlukan) dan pembinaan struktural staf sekolah (kepala sekolah, wakil kepala sekolah, guru dan staf lainnya). Sementara itu pembinaan profesional

dalam rangka pembangunan kapasitas/kemampuan kepala sekolah dan pembinaan keterampilan guru dalam pengimplementasian kurikulum termasuk staf kependidikan lainnya dilakukan secara terus menerus atas inisiatif sekolah. Untuk itu birokrasi di luar sekolah berperan untuk menyediakan wadah dan instrumen pendukung. Dalam konteks ini pengembangan profesional harus menunjang peningkatan mutu dan penghargaan terhadap prestasi perlu dikembangkan. Manajemen peningkatan mutu berbasis sekolah memberikan kewenangan kepada sekolah untuk mengontrol sumber daya manusia, fleksibilitas dalam merespon kebutuhan masyarakat, misalnya pengangkatan tenaga honorer untuk keterampilan yang khas atau muatan lokal, demikian pula mengirim guru untuk berlatih di institusi yang dianggap tepat.

Konsekuensi logis dari itu, sekolah harus diperkenankan untuk: 1) mengembangkan perencanaan pendidikan dan prioritasnya dalam kerangka acuan yang dibuat oleh pemerintah; 2) memonitor dan mengevaluasi setiap kemajuan yang telah dicapai dan menentukan apakah tujuannya telah sesuai kebutuhan untuk peningkatan mutu; dan 3) menyajikan laporan terhadap hasil dan performannya kepada masyarakat dan pemerintah sebagai konsumen dari layanan pendidikan (pertanggungjawaban kepada *stake holders*).

Uraian tersebut di atas memberikan wawasan pemahaman kepada kita bahwa tanggung jawab peningkatan kualitas pendidikan secara mikro telah bergeser dari birokrasi pusat ke unit pengelola yang lebih dasar yaitu sekolah. Dengan kata lain, di dalam masyarakat yang kompleks seperti sekarang dimana berbagai perubahan yang telah membawa kepada perubahan tata nilai yang bervariasi dan harapan yang lebih besar terhadap pendidikan terjadi begitu cepat, maka diyakini dan disadari bahwa kewenangan pusat tidak lagi secara tepat dan cepat dapat merespon perubahan keinginan masyarakat tersebut.

Kondisi ini telah membawa kepada suatu kesadaran bahwa hanya sekolah yang dikelola secara efektif (dengan manajemen yang berbasis sekolah) yang akan mampu merespon aspirasi masyarakat secara tepat dan cepat dalam hal mutu pendidikan.

Institusi pusat memiliki peran yang penting, tetapi harus mulai dibatasi dalam hal yang berhubungan dengan membangun suatu visi dari sistem pendidikan secara keseluruhan, harapan, dan standar bagi siswa untuk belajar dan menyediakan dukungan komponen pendidikan yang relatif baku atau standar minimal. Konsep ini menempatkan pemerintah dan otoritas pendidikan lainnya memiliki tanggung jawab untuk menentukan kunci dasar tujuan dan kebijakan pendidikan. Sekolah dan masyarakat diberdayakan secara bersama untuk bekerja di dalam kerangka acuan tujuan dan kebijakan pendidikan yang telah dirumuskan secara nasional dalam rangka menyajikan sebuah proses pengelolaan pendidikan yang secara spesifik sesuai untuk setiap komunitas masyarakat.

Jelaslah bahwa konsep manajemen peningkatan mutu berbasis sekolah ini membawa isu desentralisasi dalam manajemen (pengelolaan) pendidikan dimana birokrasi pusat bukan lagi sebagai penentu semua kebijakan makro maupun mikro, tetapi hanya berperan sebagai penentu kebijakan makro, prioritas pembangunan, dan standar secara keseluruhan melalui sistem monitoring dan pengendalian mutu. Konsep ini sebenarnya lebih memfokuskan diri kepada tanggung jawab individu sekolah dan masyarakat pendukungnya untuk merancang mutu yang diinginkan, melaksanakan, dan mengevaluasi hasilnya dan secara terus-menerus menyempurnakan dirinya. Semua upaya dalam pengimplementasian manajemen peningkatan mutu berbasis sekolah ini harus berakhir kepada peningkatan mutu siswa (lulusan).

Sementara itu pendanaan walaupun dianggap penting dalam perspektif proses perencanaan dimana tujuan ditentukan, kebutuhan diidentifikasi, kebijakan diformulasikan dan prioritas ditentukan, serta sumber daya dialokasikan, tetapi fokus perubahan kepada bentuk pengelolaan yang mengekspresikan diri secara benar pada tujuan akhir yaitu mutu pendidikan dimana berbagai kebutuhan siswa untuk belajar terpenuhi. Dengan memperhatikan kondisi geografi dan sosioekonomi masyarakat, maka sumber daya dialokasikan dan didistribusikan kepada sekolah dan pemanfaatannya dipercayakan kepada sekolah sesuai dengan

perencanaan dan prioritas yang telah ditentukan oleh sekolah tersebut dan dengan dukungan masyarakat. Pedoman pelaksanaan peningkatan mutu walaupun ada hanya bersifat umum yang memberikan rambu-rambu mengenai apa-apa yang boleh/tidak boleh dilakukan.

Secara singkat dapat ditegaskan bahwa akhir dari itu semua bermuara kepada mutu pendidikan. Oleh karena itu, sekolah-sekolah harus berjuang untuk menjadi pusat mutu (*center for excellence*) dan ini mendorong masing-masing sekolah agar dapat menentukan visi dan misinya untuk mempersiapkan dan memenuhi kebutuhan masa depan siswanya.

Strategi Pelaksanaan di Tingkat Sekolah

Dalam rangka mengimplementasikan konsep manajemen peningkatan mutu yang berbasis sekolah, maka melalui partisipasi aktif dan dinamis dari orang tua, siswa, guru dan staf lainnya termasuk institusi yang memiliki kepedulian terhadap pendidikan sekolah harus melakukan tahapan kegiatan sebagai berikut: 1) penyusunan basis data dan profil sekolah lebih presentatif, akurat, valid, dan secara sistematis menyangkut berbagai aspek akademis, administratif (siswa, guru, staf), dan keuangan; 2) melakukan evaluasi diri (*self assesment*) untuk menganalisa kekuatan dan kelemahan mengenai sumber daya sekolah, personel sekolah, kinerja dalam mengembangkan dan mencapai target kurikulum dan hasil-hasil yang dicapai siswa berkaitan dengan aspek-aspek intelektual dan keterampilan maupun aspek lainnya; 3) berdasarkan analisis tersebut sekolah harus mengidentifikasi kebutuhan sekolah dan merumuskan visi, misi, dan tujuan dalam rangka menyajikan pendidikan yang berkualitas bagi siswanya sesuai dengan konsep pembangunan pendidikan nasional yang akan dicapai. Hal penting yang perlu diperhatikan sehubungan dengan identifikasi kebutuhan dan perumusan visi, misi, dan tujuan adalah bagaimana siswa belajar, penyediaan sumber daya dan pengelolaan kurikulum termasuk indikator pencapaian peningkatan mutu tersebut; dan 4) berangkat dari visi, misi, dan tujuan peningkatan mutu tersebut sekolah bersama-sama dengan masyarakat merencanakan dan menyusun program jangka panjang atau jangka pendek tahunan termasuk

anggarannya. Program tersebut memuat sejumlah aktivitas yang akan dilaksanakan sesuai dengan kebijakan nasional yang telah ditetapkan dan harus memperhitungkan kunci pokok dari strategi perencanaan tahun itu dan tahun-tahun yang akan datang. Perencanaan program sekolah ini harus mencakup indikator atau target mutu apa yang akan dicapai dalam tahun tersebut sebagai proses peningkatan mutu pendidikan (misalnya kenaikan NEM rata-rata dalam persentase tertentu, perolehan prestasi dalam bidang keterampilan, olah raga, dsb). Program sekolah yang disusun bersama-sama antara sekolah, orang tua, dan masyarakat ini sifatnya unik dan dimungkinkan berbeda antara satu sekolah dan sekolah lainnya sesuai dengan pelayanan mereka untuk memenuhi kebutuhan masyarakat setempat. Karena fokus kita dalam mengimplementasikan konsep manajemen ini adalah mutu siswa, maka program yang disusun harus mendukung pengembangan kurikulum nasional dengan memperhatikan langkah dan siapa yang akan menyampaikannya di dalam proses pembelajaran.

Dua aspek penting yang harus diperhatikan dalam kegiatan ini adalah kondisi alamiah total sumber daya yang tersedia dan prioritas untuk melaksanakan program. Oleh karena itu, sehubungan dengan keterbatasan sumber daya dimungkinkan bahwa program tertentu lebih penting dari program lainnya dalam memenuhi kebutuhan siswa untuk belajar. Kondisi ini mendorong sekolah untuk menentukan skala prioritas dalam melaksanakan program tersebut. Seringkali prioritas ini dikaitkan dengan pengadaan peralatan bukan kepada output pembelajaran. Oleh karena itu, dalam rangka pelaksanaan konsep manajemen tersebut sekolah harus membuat skala prioritas yang mengacu kepada program-program pembelajaran bagi siswa. Sementara persetujuan dari proses pendanaan bukan semata-mata berdasarkan pertimbangan keuangan melainkan harus merefleksikan kebijakan dan prioritas tersebut. Anggaran harus jelas terkait dengan program yang mendukung pencapaian target mutu. Hal ini memungkinkan terjadinya perubahan pada perencanaan sebelum sejumlah program dan pendanaan disetujui atau ditetapkan.

Prioritas seringkali tidak dapat dicapai dalam waktu satu tahun program sekolah. Oleh karena itu, sekolah harus membuat 'strategi perencanaan dan pengembangan jangka panjang' melalui identifikasi kunci kebijakan dan prioritas. Perencanaan jangka panjang ini dapat dinyatakan sebagai strategi pelaksanaan perencanaan yang harus memenuhi tujuan esensial, yaitu: i) mampu mengidentifikasi perubahan pokok di sekolah sebagai hasil dari kontribusi berbagai program sekolah dalam periode satu tahun, dan ii) keberadaan dan kondisi natural dari strategi perencanaan tersebut harus meyakinkan guru dan staf lain yang berkepentingan (yang seringkali merasakan tertekan karena perubahan tersebut dirasakan harus melaksanakan secara total dan segera) bahwa walaupun perubahan besar diperlukan dan direncanakan sesuai dengan kebutuhan pembelajaran siswa, tetapi mereka disediakan waktu yang representatif untuk melaksanakan, sementara urutan dan logika pengembangan telah juga disesuaikan. Aspek penting dari strategi perencanaan ini adalah program dapat dikaji ulang untuk setiap periode tertentu dan perubahan mungkin saja dilakukan untuk penyesuaian program di dalam kerangka acuan perencanaan dan waktunya (Everett M, 1995).

Melakukan monitoring dan evaluasi untuk meyakinkan apakah program yang telah direncanakan dapat dilaksanakan sesuai dengan tujuan, apakah tujuan telah tercapai, dan sejauh mana pencapaiannya. Karena fokus kita adalah mutu siswa, maka kegiatan monitoring dan evaluasi harus memenuhi kebutuhan untuk mengetahui proses dan hasil belajar siswa. Secara keseluruhan tujuan dan kegiatan monitoring dan evaluasi ini adalah untuk meneliti efektivitas dan efisiensi dari program sekolah dan kebijakan yang terkait dalam rangka peningkatan mutu pendidikan. Seringkali evaluasi tidak selalu bermanfaat dalam kasus-kasus tertentu, oleh karenanya selain hasil evaluasi juga diperlukan informasi lain yang akan dipergunakan untuk pembuatan keputusan selanjutnya dalam perencanaan dan pelaksanaan program di masa mendatang. Demikian aktivitas tersebut terus-menerus dilakukan sehingga merupakan suatu proses peningkatan mutu yang berkelanjutan.

Simpulan dan Saran

Simpulan

Beragamnya kondisi lingkungan sekolah dan bervariasinya kebutuhan siswa di dalam proses pembelajaran ditambah dengan kondisi geografi Indonesia yang sangat kompleks, seringkali tidak dapat diapresiasi secara lengkap oleh birokrasi pusat. Oleh karena itu, di dalam proses peningkatan mutu pendidikan perlu dicari alternatif pengelolaan sekolah. Hal ini mendorong lahirnya konsep manajemen peningkatan mutu berbasis sekolah. Manajemen alternatif ini memberikan kemandirian kepada sekolah untuk mengatur dirinya sendiri dalam rangka peningkatan mutu pendidikan, tetapi masih tetap mengacu kepada kebijakan nasional. Konsekuensi dari pelaksanaan program ini adanya komitmen yang tinggi dari berbagai pihak yaitu orang tua/masyarakat, guru, kepala sekolah, siswa dan staf lainnya di satu sisi dan Pemerintah (Kemendiknas) di sisi lainnya sebagai partner dalam mencapai tujuan peningkatan mutu.

Dalam rangka pelaksanaan konsep manajemen ini, strategi yang dapat dilaksanakan oleh sekolah meliputi evaluasi diri untuk menganalisa kekuatan dan kelemahan sekolah. Berdasarkan hasil evaluasi tersebut sekolah bersama-sama orang tua dan masyarakat menentukan visi dan misi sekolah dalam peningkatan mutu pendidikan atau merumuskan mutu yang diharapkan dan dilanjutkan dengan penyusunan rencana program sekolah termasuk pembiayaannya, dengan mengacu kepada skala prioritas dan kebijakan nasional sesuai dengan kondisi sekolah dan sumber daya yang tersedia. Dalam penyusunan

program, sekolah harus menetapkan indikator atau target mutu yang akan dicapai. Kegiatan yang tak kalah pentingnya adalah melakukan monitoring dan evaluasi program yang telah direncanakan sesuai dengan pendanaannya untuk melihat ketercapaian visi, misi, dan tujuan yang telah ditetapkan sesuai dengan kebijakan nasional dan target mutu yang dicapai serta melaporkan hasilnya kepada masyarakat dan pemerintah. Hasil evaluasi (proses dan output) ini selanjutnya dapat dipergunakan sebagai masukan untuk perencanaan/penyusunan program sekolah di masa mendatang (tahun berikutnya). Demikian terus-menerus sebagai proses yang berkelanjutan.

Simpulan

Untuk pengenalan dan menyamakan persepsi sekaligus untuk memperoleh masukan dalam rangka perbaikan konsep dan pelaksanaan manajemen ini, maka sosialisasi harus terus dilakukan. Kegiatan-kegiatan yang bersifat pilot/ uji coba harus segera dilakukan untuk mengetahui kendala-kendala yang mungkin muncul di dalam pelaksanaannya untuk dicari solusinya dalam rangka mengantisipasi kemungkinan-kemungkinan kendala yang muncul di masa mendatang. Harapannya dengan konsep ini adalah peningkatan mutu pendidikan akan dapat diraih oleh kita sebagai pelaksanaan dari proses pengembangan sumber daya manusia menghadapi persaingan global yang semakin ketat dan ditunjang oleh ilmu pengetahuan dan teknologi yang berkembang secara cepat.

Pustaka Acuan

Bendell, Tony, and Boulter, Louise, and Kelly, John, 1993, *Benchmarking for Competitive Advantage*, Pitman Publishing, London, United Kingdom.

Chapman, Judith (ed), 1990, *School-Based Decision-Making and Management*, The Falmer Press, Hampshire, United Kingdom.

Pendidikan Menengah Umum, 1998, *Upaya Perintisan Peningkatan Mutu Pendidikan Berbasis Sekolah* (paper kerja), Depdikbud, Jakarta.

_____, 1999, *Peningkatan Mutu Pendidikan Berbasis Sekolah: Suatu Konsepsi Otonomi Sekolah* (paper kerja), Depdikbud, Jakarta.

Hanushek, Eric A, 2005, *Economic Outcomes and School Quality*, *Education Policy Series*, Volume 4, IEA, Paris.

Hanushek, Eric A, 2006, *Performance Incentive for Teachers and Administrators*, Texas State Senate.