

MANAJEMEN BERBASIS SEKOLAH, BENTUK INOVASI MUTAKHIR DALAM PENYELENGGARAAN SEKOLAH

Oleh: *Suharsimi Arikunto*¹

Pengantar

Dari hasil penelitian yang dilakukan oleh Lembaga Penelitian IKIP Yogyakarta (COPE, 1995-1996) disimpulkan bahwa kepala sekolah merupakan satu di antara beberapa faktor penentu pokok untuk mencapai keberhasilan sekolah. Dari pengalaman pelaksanaan proyek PPKML selama hampir dua tahun di propinsi Lampung bahkan lebih memperjelas lagi peran kepala sekolah sebagai faktor penentu nomor wahid bagi sukses tidaknya sekolah, baru sesudah itu peran guru.

Yang berlaku di Indonesia sampai saat ini adalah sentralisasi dalam pendidikan, yang mengacu pada berlakunya keseragaman sistem kurikulum dan kelembagaan yang sama di seluruh negara (Engkoswara, 1988). Di samping adanya sisi-sisi positif dari keseragaman ini, satu di antara dampak negatif yang dirasakan dan diamati terjadi adalah berkurangnya kebebasan gerak serta kreativitas dari para pelaksana pendidikan, dalam hal ini kepala sekolah.

Di dalam GBHN dari waktu ke waktu selalu disebutkan bahwa untuk mencapai tujuan pendidikan, harus diusahakan berbagai upaya untuk menjabarkan tujuan pendidikan nasional menjadi rumusan yang lebih operasional dan rinci, sehingga sesuai dengan tuntutan kemajuan jaman. Untuk mengantisipasi terpenuhinya tuntutan dimaksud diperlukan strategi penyesuaian tujuan serta isi kurikulum lembaga pendidikan melalui cara-cara yang inovatif (Moegiadi, 1988).

Suharsimi Arikunto adalah staf pengajar pada Jurusan Administrasi Pendidikan Fakultas Ilmu Pendidikan IKIP YOGYAKARTA

Inovasi dalam Manajemen Pendidikan

Pada tahun 1986 William K. Cumming mengadakan suatu studi perbandingan di enam negara yang saat itu sedang mengembangkan gagasan inovatif di dalam sistem pengajaran. Di antara negara-negara dimaksud adalah: Malaysia dengan proyek In-SPIRE, Jamaica dengan proyek PRIMER, Philippina dengan proyek IMPACT, sedangkan di Indonesia proyek PAMONG yang merupakan kembaran dari proyek IMPACT yang dilaksanakan di Philippina.

IMPACT merupakan singkatan dari *Instructional Management by Parent and Community, and Teachers*. Proyek ini mengutamakan pada sistem manajemen dalam kebersamaan melaksanakan pendidikan. Oleh karena tujuannya sama, di Indonesia diberi nama PAMONG, singkatan dari Pendidikan Anak oleh Masyarakat, Orangtua dan Guru. Tampaknya aneh, huruf N diletakkan di akhir kata "dan" sengaja dilakukan agar terbentuk kata PAMONG yang sekaligus diambil makna yang terkandung di dalamnya, yakni membimbing. Satu di antara hasil proyek tersebut adalah digunakannya modul sebagai media belajar individual bagi siswa, dan guru hanya berstatus sebagai manajer pembelajaran.

Dari pengalaman terlibat dalam proyek PAMONG selama lima tahun (1974 - 1979) penulis dapat menyimpulkan bahwa sistem pendidikan yang sentralistik di Indonesia telah menelakung inovasi manajemen pendidikan tersebut. Cuplikan dari penelakungan dimaksud antara lain pada pengakhiran dan kelanjutan masa studi. Siswa yang selama belajar sudah dibiasakan untuk mengelola sendiri waktu dan bebas memilih mata pelajaran yang menarik minat, dijegal dengan aturan tahun ajaran yang serba seragam. Pembelajaran yang dilakukan dengan bebas mengamati alam dan melakukan eksperimen, ditelakung dengan ujian tulis yang menekankan pada hafalan.

Inovasi lain yang juga pernah dilakukan di Indonesia adalah Proyek Perintis Sekolah Pembangunan (PPSP). Meski proyek tersebut menekankan pada efektivitas pembelajaran dengan modul dengan maksud meningkatkan kualitas hasil belajar, namun tidak terlepas dari aspek manajemen sebagai pendukungnya. Lagi-lagi sistem manajemen

tradisional yang sentralistik telah mengkerdilkan upaya manajemen yang bersifat inovatif. Kemandirian siswa sebagai akibat belajar dengan modul, tidak terdeteksi sebagai tambahan hasil belajar karena evaluasi hanya ditujukan pada aspek kognitif; selain itu kreativitas yang dilakukan oleh guru tidak mendapatkan penghargaan dan restu dari pengawas.

Lemahnya Manajemen Tradisional yang Berlangsung Saat ini

Benarkah bahwa manajemen dalam sistem pendidikan yang kini berlaku memang lemah? Secara berkala dan berkali-kali, para pengelola sekolah mendapat kesempatan mengikuti penataran tentang manajemen. Di dalam penataran tersebut para peserta dilibatkan dalam berbagai diskusi mengenai bagaimana manajemen yang baik, antara lain adanya keikutsertaan bawahan dalam mengambil keputusan. Mereka juga diajak untuk mengutuk *top down policy* dan menyanjung *bottom up policy*. Namun apa yang terjadi dalam praktik? Kebaikan *bottom up policy* hanya ada dalam teori, dan langka serta tidak terwujud di dalam praktik.

Dalam kesempatan lain, para guru juga mendapat penataran tentang bagaimana pembelajaran yang efektif harus dilakukan. Sayangnya bahwa hal-hal yang diperoleh dalam penataran juga hanya membekas dalam angan-angan karena tidak mendapat dukungan dari pengelola, khususnya kepala sekolah dan pengawas untuk mengimplementasikan ilmu yang diperoleh dari penataran tersebut. Model sistem supervisi yang berlaku masih yang lama, belum menyinggung ide *bottom up* yang telah dimiliki sebagai teori manajemen yang perlu diterapkan. Jika ada guru yang mencoba kreatif dan "menyimpang" dari ketentuan yang serba kaku, dikecam dan dikatakan sebagai ulah yang "neko-neko" (Jawa). Dengan demikian penataran yang dirancang dengan bagus dan juga sudah dilaksanakan sesuai rencana, hanya berlangsung secara ritual, tidak jelas dampaknya di dalam praktik. Gejala seperti digambarkan bukan hanya khayalan tetapi didukung pula oleh hasilhasil penelitian. Aplikasi dari hasil penataran telah dihambat oleh supra-sistem sendiri, yaitu peraturan dari Kanwil Depdikbud dan aturan supervisi dari pengawas.

Dari sedikit gambaran tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa pelaku manajemen tradisional yang berlaku sekarang ini sebetulnya sudah dibekali dengan berbagai teori manajemen yang andal, tetapi masih terpisah dari praktik. Sistem supervisi yang kaku sekarang telah menghambat dan mematikan kreativitas kepala sekolah dan guru karena mereka ini harus mengacu pada butir-butir supervisi yang tidak memberi peluang untuk aktif dan kreatif.

Orang bijak berkata bahwa di antara tanda-tanda manusia yang sukses adalah manusia yang mandiri --- sekurang-kurangnya bagi diri sendiri --- untuk melanjutkan kehidupannya. Manusia seperti harapan yang berlaku di sekolah masih tetap seperti yang sekarang ini, maka kreativitas guru tetap akan tertelakung, selanjutnya manusia sukses juga tidak akan terwujud. Agar harapan dapat terwujud, manajemen di sekolah harus diubah menjadi manajemen berbasis sekolah.

Apakah Manajemen Berbasis Sekolah itu?

Istilah "manajemen berbasis sekolah" sudah lama dikenal dalam bahasa Inggris *school-based management*. Sebelum dijelaskan makna manajemen berbasis sekolah, perlu dikemukakan dahulu makna umum dari manajemen pendidikan agar diketahui penekanan dari manajemen yang efektif, dan dikaitkan dengan manajemen berbasis sekolah.

Menurut Engkoswara (1988), manajemen pendidikan, yang dahulu gencar diberi nama administrasi pendidikan, adalah sebuah ilmu yang mempelajari penataan sumber daya manusia, kurikulum, sumber belajar atau fasilitas untuk mencapai tujuan pendidikan secara optimal dan penciptaan suasana yang baik bagi manusia yang turut serta di dalam mencapai tujuan pendidikan yang disepakati. Sebagai ilmu yang melayani, kriteria atau ukuran keberhasilan administrasi pendidikan adalah produktivitas pendidikan, yang dapat dilihat pada dua aspek, yakni efektivitas yang terlihat pada tingginya prestasi belajar, dan pada efisiensi proses, yakni: (1) masukan yang merata, (2) keluaran yang banyak dan bermutu tinggi, (3) relevansi, keluaran yang gayut dengan kebutuhan masyarakat yang sedang membangun, dan (4) efisiensi, hemat dalam pembiayaan, waktu, dan tenaga.

Dalam definisi yang dikemukakan oleh Engkoswara di atas tidak disinggung sama sekali masalah pengelolaan sekolah dan supervisi, yang di dalam tulisan ini kedua hal tersebut distatuskan sebagai "biang keladi" macetnya laju inovasi pendidikan. Tulisan berikut ini menyajikan ulasan tentang bagaimana mengikis "biang keladi" penghambat inovasi tersebut, dikaitkan dengan manajemen berkualitas seutuhnya (*total quality management -TQM*) dan pendekatan bernuansa emosional yang akhir-akhir ini merupakan kecenderungan yang didambakan oleh setiap orang dalam organisasi pendidikan.

Manajemen dengan kualitas seutuhnya (MDKS) seperti tertera di dalam buku *"Total Quality Management in Education"* yang ditulis oleh Edward Sallis menjelaskan bahwa sebuah layanan dapat dikatakan berkualitas apabila memang dapat memuaskan semua pelanggan, yaitu memenuhi kebutuhan dan keinginannya (1993: 24). MDKS yang berasal dari dunia bisnis ini dimodifikasi bagi upaya pendidikan, tetapi dengan prinsip-prinsip yang sama. Prinsip umum dari MDKS adalah membangun nuansa berkualitas sebagai jaminan bagi semua pelanggan. Dikatakan oleh Sallis, *"TQM is about creating a quality culture where the aim of every member of staff is to delight their customers, and where the structure of their organization allows them to do so"*

Oleh karena ada perbedaan antara bisnis yang berprinsip mencari untung dan organisasi pendidikan yang menekankan pada layanan, maka ada perbedaan-perbedaan mencolok antara dua dunia tersebut, antara lain dalam hal memberikan kepuasan kepada para pelanggannya. Oleh Sallis, pelanggan dalam pendidikan lebih tepat jika disebut dengan istilah "klien", karena sebutan seperti ini mengandung konotasi adanya hubungan profesional antara pihak yang memberi layanan dengan pihak yang dilayani (Sallis, 1993: 31).

Jika di dalam bisnis seorang pengusaha akan selalu berusaha memuaskan pelanggan yaitu pemakai terakhir secara kelompok, maka dalam organisasi pendidikan, hubungan antara yang melayani dengan yang dilayani terjadi secara personal - individual. Setiap guru dan kepala sekolah memperhatikan kebutuhan individu siswa. Sebagai contoh, dalam memandang waktu sebagai faktor yang penting, para

pengusaha dalam bisnis dapat memantau keinginan pelanggan dalam waktu-waktu tertentu, kemudian baru berupaya menghasilkan produk sesuai dengan keinginan mereka. Dalam dunia pendidikan, guru yang berhadapan langsung dengan siswa sebagai klien, memperhatikan mereka dalam suasana hati yang nyata dan unik, langsung dari waktu ke waktu, membaca dan menafsirkan keinginan mereka, langsung dapat memberikan layanan seketika. Dengan demikian kualitas layanan dapat diberikan secara optimal.

Manajemen dengan kualitas seutuhnya (MDKS) mempunyai ciri-ciri khusus, yang dilawankan dengan manajemen yang tidak berkualitas (*unqualified management*). Ciri-ciri utama dari manajemen tidak berkualitas adalah:

1. Terlambat - manajemen cenderung mengalami kegagalan dan tidak berkualitas apabila kurang gesit dalam bertindak dan mengambil sesuatu keputusan.
2. Salah - manajemen dikatakan tidak berkualitas apabila berbuat kesalahan, melakukan sesuatu yang tidak tepat, sehingga mengurangi kualitas hasil.
3. Boros - manajemen yang tidak dapat dikatakan berkualitas apabila berlaku boros, menghamburkan waktu, uang, dan tenaga.
4. Gagal - manajemen yang gagal, tidak dapat mencapai tujuan yang sudah dirumuskan tentu tidak pantas disebut sebagai manajemen yang berkualitas.

Manajemen berbasis sekolah, yakni sebuah konsep manajemen yang disajikan dalam tulisan ini, dapat dikategorikan sebagai manajemen dengan kualitas seutuhnya (MDKS) seperti dikemukakan di atas. Menurut pengertiannya, manajemen berbasis sekolah adalah 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.

Dalam manajemen berbasis sekolah ini wilayah sekolah bukan hanya terbatas sampai pagar sekolah dengan anggota keluarga yang

terdiri dari kepala sekolah, guru, siswa, dan staf administrasi saja, tetapi meluas sampai lingkungan masyarakat setempat. Anggota organisasi sekolah tidak pula terbatas pada warga masyarakat lokal tetapi siapa saja yang mempunyai kepedulian terhadap urusan sekolah meskipun berdomisili sangat jauh dari sekolah.

Manajemen berbasis sekolah, seperti makna yang tersirat dalam sebutannya, merupakan pengelolaan kegiatan utama sekolah, yaitu pembelajaran, yang dimulai dari sekolah, untuk sekolah, dan oleh sendiri. Kata "berbasis" dalam istilah manajemen berbasis sekolah menunjukkan bahwa kebijakan yang menyangkut pembelajaran bukan datang dari atas atau *top down*, tetapi *bottom up*. Dalam hal ini sekolah mempunyai otonomi yang besar dalam menentukan sendiri, merencanakan, dan melaksanakan programnya. Status dan peran pengawas dan pihak pemerintah, dalam hal ini Kanwil Depdikbud, bertindak sebagai pembimbing, apabila memang diperlukan.

Dengan batasan seperti sudah dikemukakan di atas dan tambahan keterangannya, dan dengan tidak menyimpang dari ketentuan pokok yang dikeluarkan oleh pemerintah, misalnya mengikuti kurikulum yang berlaku, berikut ini diringkaskan karakteristik manajemen berbasis sekolah, yaitu:

1. Guru diberi kebebasan untuk aktif dan kreatif dalam menentukan strategi pembelajaran, memilih sumber, memilih media belajar, mengelola kelas, dan mengevaluasi. Dalam hal ini bukan berarti bahwa guru bebas berbuat seenaknya tetapi upaya pembelajaran berasal inisiatifnya dari guru. Bila diperlukan dan dimungkinkan, guru juga melibatkan masyarakat. Oleh karena kepala sekolah tetap manajer, guru bertanggung jawab kepadanya.
2. Aktivitas dan kreativitas guru dapat terwujud apabila tercipta iklim kerja sekolah yang kondusif dan tepat dengan tujuan kegiatan. Untuk itu maka manajemen berbasis sekolah memerlukan iklim sekolah yang kondusif, atau iklim yang *favourable*.
3. Pihak Kanwil Depdikbud (termasuk pengawas) tidak ikut campur tangan dalam pengelolaan pembelajaran yang menjadi tanggungjawab penuh kepala sekolah. Sistem supervisi harus disesuaikan

- dengan inovasi yang dilaksanakan.
4. Sekolah adalah milik masyarakat setempat, BP3, dan pihak-pihak yang peduli terhadap kepentingan sekolah. Dalam posisi seperti ini masyarakat bukan hanya berpartisipasi terhadap sekolah tetapi masyarakat merasa memiliki sekolah tersebut.
 5. Siswa sebagai subjek yang langsung menjadi tumpuan sasaran dilibatkan oleh guru dalam pemilihan kegiatan. Strategi Cara Belajar Aktif (CBSA) mendapat tempat sangat baik dan terhormat dalam MKU.

Manajemen Berbasis Sekolah dalam Realita

Bagian berikut membeberkan sebuah pengalaman implementasi MKU untuk mata pelajaran Muatan Lokal yang dilaksanakan di SLTP selama dua tahun di tiga kabupaten di propinsi Lampung. Seperti dijelaskan dalam Buku Acuan Pengembangan Kurikulum Muatan Lokal disebutkan bahwa materi kurikulum untuk mata pelajaran ini disusun di Kanwil oleh Tim Perekayasa Kurikulum (TPK). Sekolah diminta memilih satu atau dua di antara sederetan bahan kajian yang disediakan oleh TPK meskipun masih diberi peluang untuk menentukan sendiri bahan kajian disertai alasan pemilihannya, kemudian TPK menyusun GBPP-nya.

Dengan tujuan untuk memberikan seutuhnya, maka contoh kejadian berikut ini bukan hanya gambaran keberhasilan saja tetapi juga kegagalan, hambatan, dan kendala. Ditinjau dari fungsi manajemen, MDKS ini berlangsung dalam tiga tahap, yaitu dalam perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi.

1. Fungsi perencanaan

Sebelum tahun ajaran dimulai, sekolah dipersilahkan untuk membuat proposal, berisi usulan mata pelajaran muatan lokal apa yang akan dilaksanakan di sekolah. Dalam menentukan jenis mata pelajaran yang akan dilaksanakan, sekolah mengundang guru, orang tua siswa, tokoh masyarakat, dan pihak-pihak lain yang dapat dimintai pertimbangan. Hal-hal yang perlu diingat antara lain: modal yang tersedia

(lahan, tenaga ahli), guru, ketersediaan dana.

2. Fungsi pelaksanaan

Sesudah ditentukan jenis mata pelajaran yang akan dilaksanakan untuk satu caturwulan, bukan kepala sekolah yang berperan dalam menyiapkan alat dan bahan tetapi guru Mulok sendiri. Dalam pembelajaran Mulok pertanian yang dilaksanakan di proyek PPKML, guru mengajak siswa untuk mendeteksi kesuburan tanah, menghitung kebutuhan bibit dan pupuk (d disesuaikan dengan luas lahan), memperkirakan kapan akan panen, dan sebagainya. Sehabis panen, siswa sendiri yang menawarkan hasil untuk dijual. Siswa juga menentukan sendiri berapa harus dijual agar mendapat untung, dan kapan sudah boleh melepas dengan harga minimal asal tidak merugi.

3. Fungsi evaluasi

Evaluasi pembelajaran dilakukan melalui evaluasi diri. Siswa diajak oleh guru menilai hasil kerja mereka sendiri, meskipun secara tidak langsung. Kegagalan tanaman dan sedikitnya hasil panen didiskusikan bersama untuk mencari penyebabnya. Dengan demikian fungsi evaluasi bukan hanya ditujukan kepada prestasi belajar saja tetapi juga pada program pembelajaran secara utuh keseluruhan.

Kendala Manajemen Berbasis Sekolah

Jangan dibayangkan bahwa apa yang disajikan sebagai ilustrasi aplikasi manajemen berbasis sekolah di atas terjadi di semua atau sebagian besar sekolah-sekolah proyek PPKML. Persentasenya masih sangat kecil, itu pun tidak selalu terjadi dengan sendirinya. Guru masih tetap dibayangi oleh kenangan "kekuasaan" kepala sekolah, meskipun sebetulnya kepala sekolah sudah "sedikit bersikap terbuka" dan berkurang keangkerannya.

Selain guru yang masih terbiasa dengan kepemimpinan kepala sekolah yang serba menakutkan, memang kenyataannya, kepala sekolah sendiri tampaknya masih enggan melepas kepemimpinan model lama. Baru dalam persen sekitar limapuluh saja kepala sekolah yang mau

memberikan kesempatan kepada guru untuk berkreasi dan memperoleh hak untuk ikut serta dalam pengambilan keputusan, meski sekedar merencanakan kebutuhan untuk pembelajaran yang menjadi tanggungjawabnya.

Di pihak siswa juga demikian. Karena mereka terbiasa pasif hanya mendengarkan penjelasan guru, sangatlah sulit mereka diminta aktif mengusulkan ide-ide untuk menyusun perencanaan. Dari gambaran kinerja tiga unsur sekolah tersebut, usaha pengenalan dan aplikasi manajemen berbasis sekolah tampaknya terjerat oleh kebiasaan lama yang sudah mematok dalam dunia pendidikan, yaitu kebiasaan negatif pada guru, siswa, kepala sekolah, dan yang paling parah menancap adalah aturan birokrasi yang menjadi biang keladi dari semuanya. Seperti halnya inovasi lain, para ahli pendidikan lah yang masih dituntut untuk memperjuangkan dengan gigih keterlaksanaannya.

Daftar Pustaka

- Engkoswara. (1988). *Membina Indonesia Merdeka Melalui Pendidikan*. Bandung: Yayasan Amal Keluarga Bandung.
- Moegiadi. (1988). "Pemharuan Pendidikan di Indonesia: Pengalaman Selama Dua Dekade". *Makalah dalam Konvensi Nasional Pendidikan Indonesia*. Bandung: 25-29 Juli 1988.
- Sallis, Edward. (1993). *Total Quality Management in Education*. Philadelphia: Kogan Page Educational Management Series.
- Sukamto dkk. (1997). "Intervensi Sosial Sebagai Alternatif Kebijakan untuk Menggalang Partisipasi Masyarakat pada Sekolah Dasar Menyusut di Daerah Istimewa Yogyakarta". *Ringkasan Laporan Penelitian*. Yogyakarta: Lembaga Penelitian IKIP YOGYAKARTA.