

Maret 2011



Foto: Mudi Astuti

**Pewawancara:** "Hubungan semacam apa yang Anda miliki dengan sekolah setempat lokal?"

**Responden** (seorang ibu muda di daerah pedesaan di Kabupaten Malang): "Saya memasukkan anak saya ke sekolah pada usia 6 tahun, enam tahun kemudian saya mendapatkannya kembali. Saya hanya diminta ke sekolah bila dia nakal atau bila sekolahnya membutuhkan uang."

## I. Desentralisasi dan Manajemen Berbasis Sekolah

Pengalaman reformasi pendidikan selama bertahun-tahun menunjukkan bahwa berbagai usaha di semua sistem, yang kebanyakan direncanakan dan dilaksanakan dari atas, seringkali membuat inti dari proses pengajaran dan pembelajaran nyaris tidak berubah. Agar reformasi di tingkat sekolah dan kelas dapat benar-benar terlaksana, sekolah membutuhkan dukungan yang berkesinambungan dan konsisten. Tetapi kementerian-kementerian terkait di pusat dan bahkan kantor-kantor pendidikan di tingkat provinsi atau daerah sering kali kurang bisa memenuhi kebutuhan tersebut, karena setiap sekolah berbeda kebutuhannya. Setiap sekolah dijalankan sesuai dengan tantangan dan dengan potensi pengembangan yang unik.

Proses desentralisasi dimaksudkan untuk mendukung proses reformasi ini. Dalam skenario terbaik, proses desentralisasi bisa:

- Membawa proses perubahan lebih dekat dengan tempat di mana keputusan dapat membuat sebuah perbedaan yang nyata—di kelas dan di sekolah
- Mendorong terjadinya inovasi di tingkat sekolah dengan mengembangkan kesadaran akan keberhasilan dan komitmen pada profesionalisme di antara guru dan kepala sekolah

- Meningkatkan akuntabilitas di tingkat sekolah tentang penyediaan dan kualitas pendidikan yang dihasilkan oleh sekolah
- Meningkatkan relevansi dan fleksibilitas pendidikan sesuai kondisi dan kebutuhan di tingkat sekolah
- Mendorong pemangku kepentingan di dalam masyarakat untuk berpartisipasi di sekolah dan meningkatkan rasa kepemilikan atas sekolah
- Mendorong timbulnya kebutuhan di tingkat sekolah yang lebih kuat dan meningkatkan sumber daya keuangan dan sumber daya manusia untuk pendidikan

Bagian yang penting dari proses ini adalah Manajemen Berbasis Sekolah (MBS). Melalui MBS, masing-masing sekolah, bersama-sama dengan partisipasi masyarakat didorong untuk:

- Menentukan "visi" dan misi masing-masing dalam konteks legislasi nasional dan sasaran semua sistem
- Mendiagnosa persoalan masing-masing, menentukan kebutuhan, dan mengidentifikasi keterbatasan dan sumber daya masing-masing
- Menetapkan rencana pengembangan sekolah – dengan prioritas, tujuan, target, dan program – dalam kerangka dan menggunakan standar yang ditentukan di tingkat pusat (seperti misalnya menentukan isi kurikulum lokal, menyesuaikan kalender dengan jadwal kegiatan perekonomian setempat, mengelola sumber daya di daerah masing-masing termasuk materi belajar-mengajar, pengangkatan guru, dan sebagainya).

Partisipasi masyarakat yang dimaksudkan untuk menyukseskan MBS biasanya diwakili oleh komite sekolah, yang paling tidak terdiri dari orang tua siswa, guru, anggota masyarakat dan sering kali diminta untuk memberikan pandangan, dukungan dan melakukan pengawasan. Komite sekolah juga diminta untuk membuat sekolah makin transparan dan menjadi tempat yang terbuka untuk berinteraksi dengan dan di dalam masyarakat, serta membuat sekolah bisa mempertanggungjawabkan kualitas pendidikannya. Di banyak negara di berbagai belahan dunia, MBS telah menunjukkan hasil yang positif baik dalam meningkatkan minat orang tua maupun masyarakat untuk terlibat dalam pendidikan, mengurangi tingkat pengulangan kelas dan tingkat kegagalan, serta meningkatkan tingkat kehadiran guru (Bank Dunia 2009).

## II. Komite Sekolah di Indonesia

Dalam berbagai bentuknya, komite sekolah sudah ada di Indonesia, awalnya dikenal dengan komite orang tua dan guru untuk penggalangan dana (BP3). Tetapi setelah Keputusan Menteri tentang Komite Sekolah tahun 2002, otoritas lembaga ini diperbesar dan mencakup:

- Mengakomodasi aspirasi masyarakat terkait dengan kebijakan operasional sekolah dan program-program pendidikan (misalnya mendukung proses pengajaran dan pembelajaran yang aktif dan mempersiapkan bantuan pengajaran)
- Mendorong peran masyarakat yang lebih besar dalam pendidikan (misalnya untuk berpartisipasi dalam *paguyuban kelas*; pembangunan fasilitas seperti pagar, toilet, perpustakaan dan laboratorium komputer, penyediaan dana untuk makanan dan air bersih di sekolah, dan menjalani fungsi sebagai narasumber dalam muatan lokal)
- Memfasilitasi pengelolaan pendidikan dan sumber daya sekolah agar lebih transparan, efisien, dan akuntabel.

Keputusan Menteri ini mewajibkan komite sekolah (yang setidaknya terdiri dari sembilan orang) untuk menyertakan perwakilan dari orang tua, pimpinan masyarakat, praktisi pendidikan, sektor swasta, guru, organisasi berbasis masyarakat dan pejabat kelurahan atau desa.

Dengan pemberian dana BOS yang cukup besar dari pemerintah pusat ke sekolah-sekolah dengan tujuan untuk mengurangi biaya operasional sekolah dan mendorong proses penjaminan kualitas yang lebih baik melalui evaluasi mandiri oleh sekolah dan rencana pengembangan, diharapkan bahwa komite sekolah yang baru akan mendapatkan peran dalam penentuan anggaran, perencanaan dan pengawasan sekolah. Dengan kata lain, komite sekolah diharapkan agar lebih berperan dalam aspek yang lebih profesional dalam pengembangan sekolah.



Foto: Mahargianto Wardoyo

Harapan ini nyatanya tidak mudah diwujudkan dalam konteks Indonesia. Secara tradisional, meskipun sekolah berada di dalam masyarakat, namun sering kali tidak dikelola 'oleh' masyarakat. Guru-guru dan kepala sekolah berasal dari luar, kurikulum dan teks mereka distandarisasi oleh pemerintah pusat, bahasa instruksi yang digunakan juga bukan bahasa lokal yang dipakai sehari-hari. Kepala sekolah dihubungkan pada birokrasi pusat dan secara resmi memberikan laporan - sehingga akuntabel - kepada dinas kabupaten (bukan kepada komite sekolah atau masyarakat yang lebih besar). Mereka juga mempunyai kontrol administratif dan profesional atas sekolah; posisi ini diperkuat dengan adanya

pemberian dana BOS yang mengurangi pentingnya peran berharga komite sekolah (dulu) sebagai penggalang dana bagi pembiayaan sekolah (Padahal, secara teori, keputusan menteri tersebut dimaksudkan untuk memperkuat peran komite sekolah dalam menentukan anggaran dan pengawasan pemakaian dana BOS).

Selain itu, anggota komite baru juga sering kali kurang memperoleh pelatihan yang baik atau kurang berpengalaman dibandingkan dengan staf sekolah, atau kadang-kadang ditunjuk oleh kepala sekolah; sehingga pada akhirnya komite sekolah sering kali didominasi oleh sekolah. Adanya budaya enggan untuk berkonfrontasi dengan figur yang berwenang, menentang hirarki, dan terlibat dalam debat serta persetujuan menambah sulitnya usaha memberdayakan komite sekolah sehingga dibutuhkan manajemen berbasis sekolah yang lebih efektif.

### III. Tantangan dan Prestasi MBS di Indonesia

Kajian terbaru mengenai partisipasi masyarakat dan MBS di Indonesia (Bjork 2009, Pradhan et al 2011, dan Chen et al, *in draft*) mengungkapkan berbagai pengalaman tentang MBS, terutama yang berkaitan dengan komite sekolah, di Indonesia. Tantangannya sangat banyak. Dalam beberapa kasus, komite sekolah dilihat hanya sebagai pengganti BP3 dengan fungsi utamanya sebagai penggalang dana – sebuah tugas yang sulit dilakukan mengingat pembatasan dalam usaha penggalangan dana yang diterapkan dalam proses BOS. Selain itu, banyak orang tua menerima informasi terbatas dari sekolah dan memiliki kesadaran yang rendah tentang potensi mereka untuk berperan dalam menjamin akuntabilitasnya di mata masyarakat. Secara resmi, fungsi komite sebagian besar berkaitan dengan hubungan masyarakat, fasilitas sekolah, dan wilayah administrasi lainnya, dan itulah sebabnya komite sulit untuk berperan dalam wilayah yang lebih substansial seperti menentukan isi dari kurikulum lokal (muatan lokal) dan manajemen guru. Kepala sekolah pun sering kali masih menempatkan kepentingan akuntabilitas mereka secara vertikal (ke kabupaten) daripada secara horisontal (terhadap masyarakat).

Yang terpenting, seperti halnya peran kepala sekolah, komite sekolah, Dinas Pendidikan, Dewan Pendidikan, dan orangtua dalam proses MBS belum ditetapkan secara jelas oleh Kementerian Pendidikan Nasional (Kemdiknas), baik dalam sebuah pedoman nasional ataupun dokumen semacam manual pelaksanaan BOS. Semua alasan ini tidak memberdayakan komite sekolah untuk mengambil peran yang lebih besar dalam MBS. Dalam satu studi ditemukan hanya sekitar 1/3 dari kepala sekolah dan staf Dinas yang diwawancarai menyatakan bahwa orang tua dan komite memberikan tekanan yang sungguh-sungguh pada mereka dalam hal meningkatkan kualitas sekolah.

Namun studi kualitatif tentang partisipasi masyarakat yang dilakukan Bjork (2009) dan bukti-bukti terbaru lainnya menunjukkan bahwa MBS dan komite sekolah yang mendukungnya mempunyai pengaruh yang semakin penting dalam penyediaan dan kualitas pendidikan. Bjork menemukan

bahwa jika situasinya memungkinkan dan mendukung komite sekolah (misalnya jika anggota komite dipilih dalam proses yang demokratis, dengan keanggotaan yang mewakili berbagai kelompok masyarakat, dipimpin oleh seorang ketua yang setidaknya memiliki pendidikan menengah atas), banyak hasil positif yang dicapai:

- Kebanyakan orang tua mengetahui tentang komite, nama pimpinan, serta anggota-anggotanya
- Komite mengadakan pertemuan dengan anggotanya lebih sering dibandingkan dengan BP3 dahulu, dan juga bertemu orang tua siswa dan guru lebih rutin, berfungsi sebagai saluran multi dimensi di antara masyarakat dan sekolah; di mana orang tua bisa berbagi ide dan mengajukan pertanyaan
- Dalam kondisi terbaik, komite mempunyai akses ke personil sekolah dan memberikan masukan pada perencanaan sekolah, penentuan anggaran, dan pembuatan keputusan dan bisa membantu penggalangan dana untuk peningkatan kualitas sekolah lebih lanjut (seperti misalnya mendukung program-program di luar kelas / setelah jam sekolah, meningkatkan fasilitas sekolah, mempekerjakan pegawai tidak tetap tambahan)
- Komite sekolah yang mempunyai status lebih tinggi di atas rata-rata (misalnya: karena mereka dipilih secara demokratis dan dipandang sebagai perwakilan dari masyarakat dan/ atau karena ketuanya berpengalaman dan terpelajar), juga mendorong tingkat kehadiran guru yang lebih tinggi dan lebih banyak waktu guru untuk berbagai kegiatan seperti persiapan pembelajaran dan evaluasi siswa
- Satu atau lebih dari variabel-variabel berikut – pengeluaran yang lebih besar untuk kegiatan siswa, lebih banyak pegawai tidak tetap, dan tingkat kehadiran guru yang lebih tinggi - menunjukkan pengaruh yang nyata terhadap peningkatan nilai siswa dalam pelajaran Bahasa Indonesia dan matematika.

Proyek percobaan yang dimaksudkan untuk menguji empat metode pemberdayaan komite dan mendorong akuntabilitas di tingkat sekolah (Bjork 2009 dan Pradhan et al 2011) menunjukkan bahwa intervensi-intervensi tertentu bisa memperkuat komite supaya lebih sukses dalam mencapai tujuannya. Intervensi-intervensi ini, dilaksanakan oleh fasilitator yang netral dari pihak ketiga, mencakup bantuan dana yang ditransfer langsung kepada komite sekolah, pelatihan bagi para anggota, pemilihan anggota secara demokratis, dan menciptakan hubungan antara komite dan Dewan Desa atau Kelurahan setempat. Hasil yang diperoleh beragam, namun beberapa tindakan menunjukkan hasil yang positif bagi program MBS maupun hasil belajar para siswa.

**Dana hibah** adalah sangat penting, menyediakan sumber daya yang dapat digunakan dan direncanakan oleh komite. **Pelatihan** membantu pada tingkat tertentu (tetapi akan lebih berguna jika pelatihan lebih relevan secara langsung dengan konteks kebutuhan komite). Menambahkan **kunjungan ke sekolah-sekolah** dengan komite sekolah yang berfungsi dengan baik dapat membuat pelatihan lebih berguna. **Pemilihan** yang demokratis juga sangat penting, menunjukkan korelasi dengan peningkatan pengawasan orang tua atas pekerjaan siswa di rumah dan waktu guru untuk melaksanakan tugas.

## IV. Rekomendasi untuk Pengembangan MBS Lebih Lanjut

Studi terbaru telah mengindikasikan berbagai cara yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk memperkuat komite sekolah yang kemudian berimbas pada MBS di Indonesia. Hal-hal ini seharusnya didukung dan diungkapkan dengan jelas di dalam kebijakan Kemdiknas tentang komite sekolah dan MBS – dan juga, jika relevan, dalam panduan BOS di masa depan - dan dapat mencakup hal-hal berikut:

### Untuk menentukan keanggotaan komite sekolah:

- Anggota komite sekolah harus dipilih melalui pemilihan yang demokratis dan diawasi oleh fasilitator yang netral. Masyarakat menentukan karakteristik tentang anggota komite yang efektif, kemudian membuat daftar kandidat berdasarkan karakteristik tersebut. Daftar kandidat sebaiknya melibatkan kelompok-kelompok yang kurang terwakili seperti perempuan dan warga negara yang buta aksara. Anggota komite harus dipilih dari daftar ini. (Kepala sekolah dan ketua komite pelaksana sebaiknya tidak terlibat dalam pemilihan)
- Petunjuk pelaksanaan harus menjamin bahwa pemilihan ini mengarah pada perubahan rutin dalam keanggotaan komite sekolah (sebagai contoh sebuah pemilihan harus menghasilkan setidaknya satu anggota baru atau pemilihan dinyatakan tidak sah).



Foto: Gedsiri Suhartono

### Untuk memperkuat anggota komite sekolah:

- Kerangka yang berlaku saat ini untuk pelatihan komite sekolah (baik secara umum maupun untuk hal-hal manual semacam pelaksanaan BOS) seharusnya direvisi sehingga materinya lebih mudah diakses dan relevan bagi para peserta dan disampaikan dalam bahasa yang mencerminkan latar belakang anggota komite sekolah; dengan kata lain istilah-istilah yang bersifat pengajaran diganti dengan bahasa yang lebih awam di mana kalangan non-pengajar bisa memahaminya
- Pelatihan semacam itu seharusnya dijalankan dengan menggunakan pendekatan “seluruh sekolah” (*whole school*) di mana komite, kepala sekolah, dan para guru menerima informasi dasar dan pengembangan kapasitas yang sama. Pelatihan tambahan untuk fungsi-fungsi komite yang

- spesifik (sebagai contoh: pembukuan, penulisan proposal) seharusnya juga diberikan
- Mengingat bahwa kepala sekolah adalah agen kunci dalam perubahan di sekolah dan bahwa kepemimpinannya sangat penting dalam pelaksanaan MBS, maka kapasitasnya untuk mengaktifkan dan memotivasi komite sekolah sangat penting
- Tenaga ahli lokal – tokoh yang telah ikut berperan dalam menyukseskan komite dan pensiunan guru yang dihormati—seharusnya direkrut untuk memperbaiki dokumen-dokumen pelatihan dan memimpin lokakarya pelatihan
- Jumlah waktu lokakarya yang dialokasikan untuk penyebaran informasi harus dibatasi maksimal satu hari dan sisa waktu yang tersedia digunakan untuk perjalanan studi banding ke komite-komite sekolah lain di wilayah tersebut.



Foto: M. Wildan

### Untuk memperkuat fungsi komite sekolah dan meningkatkan MBS:

- Pendekatan-pendekatan pelengkap untuk memperkuat komite sekolah (antara lain kombinasi antara pemilihan, pelatihan, dan bantuan hibah) harus dikembangkan
- Dukungan, pelatihan dan bimbingan yang berkesinambungan harus diberikan kepada komite untuk memastikan adanya pedoman dan bimbingan saat dibutuhkan (seperti misalnya pada saat terjadi konflik dengan kepala sekolah)
- Memperkuat hubungan antara komite dan pemerintah daerah merupakan cara yang penting guna memperoleh dukungan kepemimpinan masyarakat untuk pendidikan; hal ini terbukti sangat berguna ketika dikombinasikan dengan pemilihan yang demokratis

- Berbagi gagasan di antara sesama anggota komite harus dilembagakan; misalnya dengan keterlibatan komite sekolah yang sudah ada (dan efektif) dalam pelatihan dan bimbingan komite baru melalui bantuan merencanakan lokakarya, mengatur kunjungan lapangan, dan memfasilitasi kegiatan tukar pikiran (*brainstorming*) antar komite sekolah. Hal ini bisa terstruktur di sekitar gugus sekolah untuk mendorong kerjasama yang lebih luas antara komite sekolah di gugus yang sama
- Pertemuan komite sekolah harus diatur dengan mempertimbangkan kewajiban orang tua di luar sekolah—terutama dalam masyarakat yang secara ekonomi kurang mampu – dan dijadwalkan pada waktu yang memiliki potensi terbesar untuk menarik banyak peserta
- Meskipun kepala sekolah perlu untuk didorong agar mendukung dan membantu membangun komite sekolahnya masing-masing, peraturan saat ini yang melarang mereka untuk menjadi kepala komite harus dilaksanakan secara bersama. Seseorang yang tidak terlibat dalam administrasi sekolah dibutuhkan untuk mengawasi komite; hal ini juga mengurangi potensi korupsi jika kekuasaan kepala sekolah diseimbangkan oleh keberadaan seorang pemimpin yang tidak dipekerjakan oleh sekolah
- Peran dari semua pihak yang berhubungan dengan komite sekolah (kepala sekolah, anggota, fasilitator) terkait dengan pengambilan keputusan dan pengawasan terhadap dana hibah harus disampaikan secara jelas dan mudah dimengerti.

### Untuk membiayai komite sekolah:

- Dana hibah perlu ditransfer pada awal siklus pembiayaan sehingga komite sekolah dapat mengembangkan rencana jangka panjang berdasarkan pada dana yang tersedia
- Komite sekolah yang berhasil harus ditawarkan dana hibah untuk mengembangkan sekolahnya lebih lanjut. Dinas Pendidikan kemudian bisa menyebarkan praktek-praktek yang baik (*good practises*) dalam proses ini untuk digunakan di daerah mereka.

Rekomendasi semacam ini seharusnya menjadi basis bagi pedoman yang lebih detil dan terstandar mengenai pembentukan dan pengembangan komite sekolah. Hal-hal yang berkaitan dengan pengembangan dan pelaksanaan anggaran sekolah, terutama keputusan yang menyangkut perencanaan untuk dan penggunaan dana BOS seharusnya juga menjadi bagian integral dari pedoman pelaksanaan dan materi training BOS.

#### Mengenai BEC-TF

Pemerintah Kerajaan Belanda dan Komisi Eropa telah memberikan hibah *Basic Education Capacity Trust Fund (BEC-TF)* dengan tujuan untuk membantu Pemerintah Indonesia meningkatkan pelaksanaan pendidikan dasar yang terdesentralisasi. Dalam kaitan dengan pengelolaan yang dilakukan Bank Dunia, BEC-TF juga membantu usaha analisis dan dialog tematis dalam bidang pendidikan antara Pemerintah dan para mitra pembangunan di tingkat nasional. Pada tingkat pemerintahan daerah, BEC-TF membantu pembangunan kapasitas dan memperkuat sistem untuk perencanaan, anggaran, pengelolaan keuangan dan informasi dalam sektor pendidikan.

Temuan, interpretasi dan kesimpulan yang terdapat dalam naskah ini tidak secara otomatis mencerminkan pandangan pemerintah Indonesia, pemerintah Kerajaan Belanda atau Komisi Eropa.

#### Sektor Pembangunan Manusia, Kantor Bank Dunia Jakarta

Gedung Bursa Efek Jakarta  
Tower 2, Lt. 12  
Jl. Jend. Sudirman Kav. 52-53.  
Telpon: (021) 5299 3000  
Faks: (021) 5299 3111