

KEBIJAKAN OTONOMI SEKOLAH DAN OTONOMI BIROKRASI PENDIDIKAN KABUPATEN/KOTA

ANIS FAUZI

Fakultas Tarbiyah dan Adab
IAIN Sultan Maulana Hasanuddin Banten
anisfz_iainsmhb@yahoo.co.id

Abstract

If we want to be honest, as a matter of fact, there are many regions that are not ready to receive various authorities in the context of the region autonomy yet, including in carrying out the authority on education sector. The reasons for this are (a) insufficient human resources, b) unavailable means and infrastructures, c) the very low provincial budget, d) the lack of mentality toward changes, e) being nervous and afraid toward renewal or innovative efforts. To be bureaucratic elite is dilemmatic and confusing. On the one hand, one has to work hard to serve the complex and hard problems of the society; on the other hand, the regulations of the district head are becoming more overlapping and confusing. This condition is worsened by the system of financial monitoring which is becoming stricter and stricter as well as the multi-interpretation between the organizers and the law enforcer apparatus.

Realization of decentralization in the school management needs the readiness from all supporting elements in the region. There are, at least, four elements that should be prepared in order that the realization of decentralization succeed: (1) Law and regulation that regulate decentralization of education from district or provincial level until the institution level, (2) the development of the region capability, (3) creating the strategy of unit which is in charge of making education planning, (4) the readiness of society in receiving and helping to create the conducive milieu for realization of the decentralization.

Abstrak

Kalau kita mau jujur, sebenarnya, masih banyak daerah yang belum siap untuk menerima berbagai kewenangan dalam konteks otonomi daerah, termasuk menjalankan kewenangan bidang pendidikan. Alasan yang sering didengar adalah: karena (a) sumber daya manusia mereka belum memadai, (b) sarana dan prasarana mereka belum tersedia, (c) anggaran pendapatan asli daerah (PAD) mereka sangat rendah, (d) mental mereka terhadap sebuah perubahan belum siap, serta (e) mereka juga gamang atau takut terhadap upaya pembaruan. Menjadi birokrat serba dilematis dan membingungkan. Di satu sisi harus bekerja keras melayani rakyat yang kompleks dan berat, di sisi lain peraturan kepala daerah yang makin hari makin tumpang tindih dan berubah-ubah. Kondisi ini diperparah oleh sistem pengawasan keuangan yang semakin ketat, serta multi penafsiran antara pelaksana dengan aparat penegak hukum.

Desentralisasi pengelolaan sekolah perlu diletakkan dalam rangka mengisi kebhinekaan dalam wadah negara kesatuan yang dijiwai oleh rasa persatuan dan kesatuan bangsa; bukan berdasarkan kepentingan kelompok dan daerah yang sempit. Pelaksanaan desentralisasi dalam pengelolaan sekolah memerlukan kesiapan berbagai perangkat pendukung di daerah. Setidaknya terdapat empat hal yang harus dipersiapkan agar pelaksanaan desentralisasi berhasil.

Keempat hal yang dimaksud adalah: (1) Peraturan perundang-undangan yang mengatur desentralisasi pendidikan dari tingkat daerah, provinsi sampai tingkat kelembagaan; (2) Pembinaan kemampuan daerah; (3) Pembentukan perencanaan unit yang bertanggungjawab untuk menyusun perencanaan pendidikan; serta (4) Perangkat sosial, berupa kesiapan masyarakat setempat untuk menerima dan membantu menciptakan iklim yang kondusif bagi pelaksanaan desentralisasi tersebut

Kata Kunci : *otonomi sekolah, otonomi birokrasi pendidikan, kabupaten/kota*

Pendahuluan

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah mengisyaratkan kepada kita semua mengenai kemungkinan-kemungkinan pengembangan suatu wilayah dalam suasana yang lebih kondusif dan dalam wawasan yang lebih demokratis. Termasuk pula didalamnya berbagai kemungkinan pengelolaan dan

pengembangan bidang pendidikan. Pemberlakuan Undang-Undang tersebut menuntut adanya perubahan pengelolaan pendidikan dari yang bersifat sentralistik kepada yang lebih bersifat desentralistik.

Selubungan dengan hal tersebut, H.A.R. Tilaar dalam E. Mulyasa (2002: 20) mempertegas bahwa desentralisasi pendidikan merupakan suatu keharusan. Menurutnya, ada tiga hal yang berkaitan dengan urgensi desentralisasi pendidikan. Ketiga hal tersebut adalah (a) Pembangunan masyarakat demokrasi, (b) Pengembangan sosial kapital, dan (c) Peningkatan daya saing bangsa. Ketiga hal tersebut sudah lebih dari cukup untuk dijadikan alasan mengapa desentralisasi pendidikan harus dilakukan oleh Bangsa Indonesia.

Kalau kita mau jujur, sebenarnya, masih banyak daerah di Indonesia ini yang belum siap untuk menerima berbagai kewenangan, termasuk menjalankan kewenangan bidang pendidikan. Alasan yang sering didengar adalah: karena (a) sumber daya manusia mereka belum memadai, (b) sarana dan prasarana mereka belum tersedia, (c) anggaran pendapatan asli daerah (PAD) mereka sangat rendah, (d) mental mereka terhadap sebuah perubahan belum siap, serta (e) mereka juga gamang atau takut terhadap upaya pembaruan.

Dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah ditegaskan bahwa sistem pendidikan nasional yang bersifat sentralistik kurang mendorong terjadinya demokratisasi dan desentralisasi penyelenggaraan pendidikan. Sistem pendidikan yang sentralistik diakui kurang bisa mengakomodasi keberagaman daerah, keberagaman sekolah, serta keberagaman peserta didik, bahkan cenderung mematikan partisipasi masyarakat dalam pengembangan pendidikan.

Menguatnya aspirasi bagi otonomi dan desentralisasi pendidikan tidak terlepas dari kenyataan adanya kelemahan konseptual dan penyelenggaraan pendidikan (Hasbullah, 2006: 2), terutama dalam hal: (1) Kebijakan pendidikan nasional sangat sentralistik dan serba seragam, yang pada gilirannya mengabaikan keragaman sesuai dengan realitas kondisi ekonomi dan budaya masyarakat Indonesia di berbagai daerah; (2) Kebijakan dan penyelenggaraan pendidikan nasional lebih berorientasi kepada pencapaian target tertentu, seperti kurikulum, yang pada gilirannya mengabaikan proses pembelajaran yang efektif dan mampu menjangkau seluruh ranah dan potensi peserta didik.

Disadari bahwa pemberian porsi yang lebih besar kepada daerah untuk melaksanakan pembangunan di bidang pendidikan, membawa sejumlah implikasi, seperti: bidang administrasi, kelembagaan, keuangan,

perencanaan, dan sebagainya. Karena itu, kesiapan daerah untuk dapat menjalankan peran yang lebih besar menjadi sentral dalam pelaksanaan desentralisasi pendidikan.

Masih menurut Hasbullah, diantara persoalan yang dihadapi pendidikan di daerah sekarang adalah menyangkut mutu lulusan yang masih rendah, kondisi fisik sekolah yang memprihatinkan, kekurangan guru dan kualifikasinya yang tidak sesuai, ketidakmerataan penyelenggaraan pendidikan, masalah relevansi, kurikulum, dan hal-hal lainnya. Kesemuanya itu merupakan pekerjaan rumah yang cukup berat bagi pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.

Kelompok-kelompok yang dipertemukan melalui industri pendidikan, seperti dosen, mahasiswa, guru dan murid, sering memainkan peran penting dalam memberikan masukan pada sistem politik. Kelompok-kelompok mahasiswa telah mempengaruhi pandangan pemerintah tentang berbagai sektor kehidupan publik. Dalam hal ini, Moh. Sirozi (2005: 53) menyatakan bahwa Sikap kritis dan dinamis yang dimiliki mahasiswa seringkali mempengaruhi kebijakan publik pemerintah. Guru-guru juga sering memainkan peran politik penting dalam masyarakat.

Melalui guru-guru, ide tentang nasionalisme ditransmisi dari para pemimpin politik kepada pers. Perlu diingat bahwa keterlibatan guru dalam dunia politik bisa didorong oleh keinginan untuk mengekspresikan aspirasi politik tertentu.

Menjadi birokrat kini serba dilematis dan membingungkan (Iwan K. Hamdan, 2007: 82). Disatu sisi harus bekerja keras melayani rakyat yang kompleks dan berat, di sisi lain peraturan kepala daerah yang makin hari makin tumpang tindih dan berubah-ubah. Kondisi ini diperparah oleh sistem pengawasan keuangan yang semakin ketat, serta multi penafsiran antara pelaksana dengan aparat penegak hukum, Contohnya dalam implementasi Kepres No. 80 tentang pengadaan barang dan jasa. Berdasarkan Keppres tersebut menjadikan Pejabat Pelaksana Pembuat Komitmen (PPPK) pemerintah selalu jadi bulan-bulanan pemeriksa jika terjadi kontrak pada realisasi pekerjaan yang dilakukan oleh pihak ketiga.

Selain itu, beliau menuturkan juga, Pemberlakuan Permendagri No. 13 tentang Pengaturan Keuangan Daerah. Seluruh mekanisme administrasi keuangan daerah mengacu kepada Permendagri ini, sejak perencanaan, penggunaan anggaran hingga pelaporannya. Masalah muncul diantara pejabat dan hingga level pelaksana, seputar bagaimana mengimplementasikannya di tingkat transaksi keuangan. Sosialisasi dan

pemahaman tentang aturan inilah yang menjadi sebab terganggunya kinerja pemerintah daerah.

Kebijakan Otonomi Sekolah dan Otonomi Birokrasi Pendidikan

Menurut H.A.R Tilaar (2008: 453), didalam sistem pendidikan nasional terdapat dua domain, yakni domain kebijakan pendidikan dan domain kebijakan publik. Dalam kebijakan publik yang merupakan suatu landasan dalam sistem pendukung eksternal dari sistem pendidikan nasional meliputi tiga aspek, yaitu: aspek kebudayaan, aspek politik, dan aspek ekonomi. Diatas fondasi inilah yang berupa kebijakan-kebijakan publik dalam bidang kebudayaan, politik, dan ekonomi, serta merupakan landasan bagi pembangunan sistem pendidikan nasional.

Dalam domain kebijakan pendidikan inilah berisi tiga pilar utama sebagai sistem pendukung internal yaitu: para penyusun kebijakan pendidikan, manajemen pendidikan, dan layanan pendidikan. Diatas pilar-pilar sistem pendukung internal terjadilah proses belajar mengajar yang meliputi tiga unsur utama, yakni: tujuan, metodologi, dan evaluasi pendidikan.

Didalam sistem pendidikan nasional terjadi proses pendidikan dibawah atap nilai-nilai moral yaitu nilai-nilai Pancasila. Nilai-nilai moral ini memayungi keseluruhan sistem pendidikan nasional serta keseluruhan kebijakan pendidikan dan kebijakan publik.

A. Kebijakan Otonomi Sekolah

Kebijakan desentralisasi pendidikan memiliki beberapa kekuatan dan juga beberapa kelemahan (Sam M. Chan, 2005: 10-11). Kekuatannya adalah: (1) sudah merupakan kebijakan yang populis, (2) mendapat dukungan yang kuat dari berbagai pihak, (3) sebagai hal yang telah lama ditunggu menyusul adanya perubahan sosial politik, (4) kesiapan anggaran yang cukup dengan diterapkannya anggaran pendidikan minimal sebesar 20 % dari APBN, dan (5) efisiensi perjalanan anggaran sebagai wujud pemangkasan birokrasi.

Adapun kelemahan yang mungkin timbul dalam implementasi kebijakan desentralisasi pendidikan melalui Undang-Undang Otonomi Daerah adalah: (1) kurang siapnya SDM daerah terpencil, (2) tidak meratanya pendapatan asli daerah, khususnya daerah-daerah miskin, (3) mental korup yang telah membudaya dan mendarah daging, (4) menimbulkan raja-raja kecil di daerah surplus, (5) dijadikan komoditas,

dan (6) belum jelasnya pos-pos pendidikan, sehingga merepotkan Depdiknas dalam mengalokasikannya.

Hasil penelitian Balitbang Depdikbud (1991) sebagaimana dikutip oleh E. Mulyasa (2002: 21) menunjukkan bahwa manajemen sekolah merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi kualitas pendidikan. Manajemen sekolah secara langsung akan mempengaruhi dan menentukan efektif tidaknya kurikulum, berbagai peralatan belajar, waktu mengajar, dan proses pembelajaran. Dengan demikian, upaya peningkatan kualitas pendidikan harus dimulai dengan pembenahan manajemen sekolah, selain kualitas guru dan pengembangan sumber belajar.

Desentralisasi pengelolaan sekolah perlu diletakan dalam rangka mengisi kebhinekaan dalam wadah negara kesatuan yang dijiwai oleh rasa persatuan dan kesatuan bangsa; bukan berdasarkan kepentingan kelompok dan daerah yang sempit. Pelaksanaan desentralisasi dalam pengelolaan sekolah memerlukan kesiapan berbagai perangkat pendukung di daerah. Setidaknya terdapat empat hal yang harus dipersiapkan agar pelaksanaan desentralisasi berhasil (E. Mulyasa, 2002: 23). Keempat hal yang dimaksud adalah: (1) Peraturan perundang-undangan yang mengatur desentralisasi pendidikan dari tingkat daerah, provinsi sampai tingkat kelembagaan; (2) Pembinaan kemampuan daerah; (3) Pembentukan perencanaan unit yang bertanggungjawab untuk menyusun perencanaan pendidikan; serta (4) Perangkat sosial, berupa kesiapan masyarakat setempat untuk menerima dan membantu menciptakan iklim yang kondusif bagi pelaksanaan desentralisasi tersebut.

B. Kebijakan Otonomi Birokrasi Pendidikan

Menurut Pakar Administrasi Publik UGM, Prof. Miftah Thoha dalam Iwan K. Hamdan (2007: 92), birokrasi pemerintah daerah harus melakukan repositioning, baik dalam bidang kelembagaan maupun di bidang sistem dan mekanisme kerja. Repositioning tersebut harus dilakukan melalui reformasi nilai-nilai paradigma baru yang diakibatkan oleh faktor-faktor lingkungan strategis lainnya, baik lokal, nasional maupun global.

Visi birokrasi pemerintah kabupaten/kota dicirikan kepada empat ciri utama (Iwan K. Hamdan, 2007: 92), yaitu: Pertama, kecepatan. Organisasi birokrasi yang sukses ditandai oleh adanya kecepatan dalam mengerjakan sesuatu hal. Organisasi melakukan respon kepada pengguna jasa secara cepat, dan melakukan perubahan strategi lebih cepat

ketimbang sebelumnya. Kedua, Fleksibilitas. Birokrasi yang bergerak lebih cepat dalam menghadapi perubahan merupakan birokrasi yang fleksibel. Fleksibilitas birokrasi dapat dilihat dari kemampuan orang-orang untuk mengerjakan pekerjaan yang multiple, dan secara kokoh masyarakat mempelajari keterampilan baru; mereka juga mempunyai kemauan untuk berganti penugasan dan lokasi, sehingga bisa menyesuaikan pada situasi dan kondisi yang berbeda-beda.

Ketiga, Integrasi, birokrasi yang mampu berubah arah secara cepat dan fleksibel dalam menghadapi perubahan mempunyai proses yang bisa merealisasikan konsep perubahan kedalam seluruh *bloodstream* institusi. Konsep perubahan tersebut juga mampu diserap dan dipahami oleh seluruh pegawai, sehingga bisa mendorong inisiatif baru secara cepat, dan mampu pula memobilisasi sumber-sumber yang ada untuk mencapai tujuan. Keempat, Inovasi, birokrasi yang berhasil dalam pencatatan perubahan yang cepat, menunjukkan bahwa birokrasi tersebut menemukan esensi dari inovasi. Melakukan suatu jenis pekerjaan atau tugas dalam konteks dan cara yang sekarang berlaku, pada hakekatnya perlu dilakukan penyesuaian terhadap perubahan. Jika tidak mampu melakukan perubahan, maka organisasi tersebut akan dengan mudah ketinggalan.

Pada bagian berikutnya, Prof. Miftah Thoha juga menyatakan bahwa perlunya melakukan reformasi birokrasi pemerintah dimasa-masa yang akan datang diawali dengan prinsip-prinsip sebagai berikut:

Pertama, Birokrasi pemerintah yang akan datang haruslah berorientasi pada pasar atau customer. Setiap departemen/dinas/badan/biro harus mengenali siapa customernya masing-masing. Sehingga rencana strategis pelayanan yang diberikan kepada masyarakat sesuai dengan aspirasinya.

Kedua, didukung oleh staf birokrasi dan pejabat yang profesional dengan menggunakan teknologi informasi dalam menjalankan tugas-tugasnya. Sehingga faktor kecepatan, fleksibilitas, inovasi dan integrasi bisa dilaksanakan dengan baik.

Ketiga, desentralisasi merupakan sistem dan kinerja administrasi pemerintah yang diharuskan. Dengan demikian, sentralisasi dan cara-cara yang otoritarian ditinggalkan, sementara otonomi, desentralisasi dan demokrasi diwujudkan.

Keempat, organisasi kelembagaan birokrasi ramping tdk terlalu banyak pembidangan dan hierarkinya. Dengan demikian, lembaga pemerintahan yang akan datang mengurangi kekakuan hirarki,

menggunakan struktur organisasi yang bersifat logikal dengan telah dikenalkannya information technology dalam mekanisme kerjanya.

Kelima, organisasi birokrasi pemerintah memberi tempat pada jabatan politik. Hal ini dimungkinkan karena perubahan-perubahan sistem politik baru dengan banyaknya partai politik yang akan langsung atau tidak langsung mewarnai sistem birokrasi pemerintah yang akan datang.

C. Otonomi Daerah Kabupaten/Kota

Dikeluarkannya Undang-Undang No. 22 tentang Pemerintahan Daerah pada hakekatnya memberi kewenangan dan keleluasaan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan pocraturan perundang-undangan. Kewenangan diberikan kepada daerah kabupaten/kota berdasarkan asas desentralisasi dalam wujud otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab.

Kewenangan daerah kabupaten/kota, sebagaimana dirumuskan pada Pasal 9 UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah, mencakup semua bidang pemerintahan, kecuali: bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta bidang tertentu yang ditetapkan oleh Peraturan Pemerintah. Adapun biang-bidanh pembangunan yang dilimpahkan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota meliputi: Bidang pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi serta tenaga kerja.

Pelimpahan wewenang kepada daerah membawa konsekwensi terhadap pembiayaan guna mendukung proses desentralisasi sebagaimana termuat dalam Pasal 8 Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah tahun 1999. Selanjutnya dikeluarkan pula Undang-Undang No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, yang bertujuan memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah, menciptakan sistem pembiayaan daerah yang adil, proporsional, rasional, transparan, partisipatif, bertanggungjawab dan pasti, serta mewujudkan sistem perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang jelas.

Sehubungan dengan hal tersebut, Indra Djati Sidi dalam E. Mulyasa (2002: 6), mengemukakan bahwa ada empat isu kebijakan penyelenggaraan pendidikan nasional yang perlu direkonstruksi dalam rangka otonomi daerah, yaitu: Peningkatan mutu pendidikan, efisiensi

pengelolaan pendidikan, relevansi pendidikan, serta pemerataan pendidikan.

Peningkatan mutu pendidikan dilakukan dengan menetapkan tujuan dan standar kompetensi pendidikan, yaitu melalui konsensus nasional antara pemerintah dengan seluruh lapisan masyarakat.

Peningkatan efisiensi pengelolaan pendidikan mengarah kepada pengelolaan pendidikan berbasis sekolah, dengan memberi kepercayaan yang lebih luas kepada sekolah untuk mengoptimalkan sumberdaya yang tersedia.

Peningkatan relevansi pendidikan mengarah pada pendidikan berbasis masyarakat. Peningkatan peran serta orang tua dan masyarakat pada level kebijakan dan level operasional melalui komite sekolah.

Pemerataan pelayanan pendidikan mengarah pada pendidikan yang berkeadilan. Hal ini berkenaan dengan penerapan formula pembiayaan pendidikan yang adil dan transparan, pemerataan mutu pendidikan dengan adanya standar kompetensi minimal, serta pemerataan pelayanan pendidikan bagi siswa pada semua lapisan masyarakat.

Secara empiris dan realita di lapangan, harus diakui bahwa masih terdapat daerah tertentu yang belum siap menerima kewenangan dari pemerintah pusat, khususnya dalam bidang pendidikan. Sedangkan menurut Sam M. Cham dan Tuti T. Sam (2005: 4), kemungkinan hal-hal yang menyebabkan daerah tertentu belum siap menerima desentralisasi pendidikan antara lain:

- a. Sumber daya manusia (SDM) belum mencukupi. Terdapat daerah tertentu yang kualitas SDM-nya belum dapat dengan baik memahami, menganalisis, serta mengaplikasikan konsep desentralisasi pendidikan.
- b. Sarana dan prasarana belum tersedia secara cukup dan memadai. Hal ini berhubungan erat dengan ketersediaan dana yang ada di setiap daerah. Selama ini, mungkin daerah-daerah tertentu asyik dan terlena dengan sistem dropping yang diterapkan oleh pemerintah pusat.
- c. Anggaran pendapatan asli daerah (PAD) mereka sangat rendah. Beberapa daerah yang selama ini kita kenal dengan daerah tertinggal, merasa berkeberatan untuk langsung menerima beban kewenangan kebijakan desentralisasi pendidikan.
- d. Secara psikologis, mental mereka belum siap menghadapi sebuah perubahan. Perubahan merupakan sebuah keniscayaan.

Namun, tidak semua orang memiliki pandangan dan sikap yang sama terhadap sebuah perubahan. Sebagian diantara mereka melihat perubahan sebagai sesuatu yang mengkhawatirkan.

- c. Mereka juga gamang atau takut terhadap upaya pembaruan. Salah satu bentuk perubahan yaitu upaya pembaruan. Pembaruan dalam bidang pendidikan saat ini kita kenal dengan sebutan pembaruan kurikulum. Setiap kali terjadi pembaruan kurikulum, para guru kembali disibukan dengan berbagai kegiatan, seperti penataran, uji coba model, uji coba mekanisme, sosialisasi kurikulum, dan sebagainya.

D. Keuntungan dan Kerugian Otonomi Sekolah

Berdasarkan penjelasan di atas, keuntungan dari kebijakan otonomi sekolah adalah:

1. Pihak sekolah dapat leluasa untuk mengatur keperluan rumah tangga sekolahnya, terutama keperluan keuangan sekolahnya sendiri.
2. Pihak dapat menentukan sendiri bentuk dan isi kurikulum yang akan diberlakukannya
3. Pihak sekolah dapat merancang kondisi masa depan sekolahnya sesuai dengan potensi sekolah yang ada.
4. Warga sekolah dapat lebih memahami keperluan sekolah serta program kerja sekolahnya sendiri.
5. Masyarakat di sekitar sekolah dapat memahami dan menerima program kerja sekolah secara lebih baik.

Sedangkan kerugian akibat dari kebijakan otonomi sekolah adalah:

1. Pihak sekolah menjadi lebih repot dalam membuat anggaran pendapatan dan belanja sekolah.
2. Administrasi sekolah lebih terbuka, sehingga memungkinkan dilakukan audit oleh institusi terkait, seperti penggunaan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS)
3. Pihak sekolah menjalin komunikasi yang dinamis dan kreatif dengan masyarakat sekitarnya, khususnya dengan anggota komite sekolah maupun dewan pendidikan setempat.
4. Pihak sekolah mendapat beban kerja yang berat, terutama dalam mengatur atau mengelola keuangan negara yang dibebankan kepada sekolah.
5. Pihak sekolah harus ekstra hati-hati dalam membuat program kerja, mengingat adanya campur tangan pihak lain (komite

sekolah dan dewan pendidikan) dalam implementasi program kerja sekolah yang bersangkutan.

E. Keuntungan dan Kerugian Otonomi Birokrasi Pendidikan

Berdasarkan penjelasan di atas, keuntungan dari sistem birokrasi pendidikan yang dikembangkan di daerah kabupaten/kota antara lain:

1. Proses rekrutmen, rotasi, mutai, dan promosi tenaga pendidik dan tenaga kependidikan dapat dikerjakan secara lebih cepat, lebih mudah, dan lebih baik.
2. Sistem penerimaan siswa baru, dari tingkat sekolah dasar, sekolah menengah pertama, serta sekolah menengah atas maupun sekolah menengah kejuruan dapat diberlakukan secara selektif dan transparan.
3. Pengelolaan keuangan sekolah menjadi lebih cepat dan lebih banyak dikelola di sekolah.
4. Persediaan kas sekolah lebih terjamin dan lebih terkendali.
5. Evaluasi dan pembinaan lembaga sekolah beserta warga sekolahnya dapat dilakukan dengan lebih tepat sasaran.

Sedangkan kerugian yang bisa muncul dari pemberlakuan sistem birokrasi pendidikan di daerah otonomi antara lain:

1. Sistem administrasi keuangan sekolah makin berbelit atau makin jelimet.
2. Sistem kepegawaian (rekrutmen, rotasi, mutasi, dan promosi) tenaga pendidik maupun tenaga kependidikan menjadi lebih kompleks.
3. Kebijakan strategis dari pimpinan sekolah belum tentu bersinergi dengan kebijakan strategis kepala daerah otonomi yang bersangkutan.
4. Ada kemungkinan munculnya tenaga pendidik maupun tenaga kependidikan dari latar belakang pendidikan selain fakultas keguruan dan ilmu pendidikan serta fakultas tarbiyah.
5. Agenda sekolah harus menyesuaikan diri dengan agenda program pembangunan daerah otonom yang bersangkutan.

Analisis Kebijakan Otonomi Sekolah dan Otonomi Birokrasi Pendidikan

A. Analisis Kebijakan Otonomi Sekolah di Kabupaten/Kota

Paradigma MBS beranggapan bahwa satu-satunya jalan masuk yang terdekat menuju peningkatan mutu dan relevansi adalah

demokratisasi, partisipasi, dan akuntabilitas sekolah. Dalam kaitan ini, Hamzah B. Uno (2007: 85) berpendapat bahwa kepala sekolah, guru, dan masyarakat adalah pelaku utama dan terdepan dalam penyelenggaraan pendidikan di sekolah. Sehingga segala keputusan mengenai penanganan persoalan pendidikan pada tingkatan mikro harus dihasilkan dari interaksi ketiga pihak tersebut.

Kemandirian setiap satuan pendidikan adalah salah satu sasaran dan kebijakan desentralisasi pendidikan. Sehingga sekolah-sekolah menjadi lembaga yang otonom dengan sendirinya. Pergeseran menuju sekolah-sekolah yang otonom adalah ajakan lantang yang memerlukan berbagai kajian serta perencanaan yang mendalam. Paradigma baru untuk mewujudkan pengelolaan pendidikan yang demokratis dan partisipatif, tidak dapat dilaksanakan didalam suatu lingkungan yang tidak demokratis. Namun, pengembangan demokratisasi pendidikan tidak harus menunggu birokrasinya menjadi demokratis dulu, tetapi harus dilakukan secara simultan dengan konsep yang jelas dan transparan.

Kemampuan untuk mengurus dan mengatur penyelenggaraan pendidikan di setiap satuan pendidikan diperlukan program yang sistematis dengan melakukan *capacity building*. Program ini bertujuan untuk meningkatkan kemampuan setiap satuan pendidikan secara berkelanjutan, baik dalam bidang manajemen pendidikan maupun peran-peran pembelajaran. Dalam kaitan ini, Hamzah B. Uno (2007: 87) menyebutkan adanya Empat tahapan pokok yang harus dilakukan secara berkesinambungan.

Tahap pertama, dinamakan tahap praformal, yaitu satuan pendidikan yang belum memenuhi standar teknis yang memadai untuk menyelenggarakan pelayanan pendidikan secara minimal. Satuan pendidikan ini perlu dilengkapi terlebih dahulu fasilitasnya agar dapat dinaikan ke tahap berikutnya.

Tahap kedua, dinamakan tahap formalitas, satuan pendidikan ini sudah memenuhi standar teknis secara minimal, seperti jumlah dan kualifikasi guru, jumlah dan kualitas ruang kelas, jumlah dan kualitas buku pelajaran, serta jumlah dan kualitas fasilitas pendidikan lainnya. Capacity building dilakukan melalui peningkatan kemampuan administrator (kepala sekolah) dan pelaksana pendidikan (guru, instruktur, dan tutor).

Tahap ketiga, dinamakan tahap transisional, satuan pendidikan yang sudah mampu memberikan pelayanan minimal pendidikan yang bermutu, seperti kemampuan mendayagunakan sumber-sumber

pendidikan secara optimal, meningkatnya kreativitas guru, pendayagunaan perpustakaan, menambah anggaran dan dukungan fasilitas pendidikan dari sumber masyarakat, dan kemampuan lainnya yang mendukung pelayanan pendidikan.

Tahap keempat, dinamakan tahap otonomi, satuan pendidikan yang sudah mampu memberikan pelayanan di atas standar pelayanan minimal (SPM) dan akan bertanggungjawab terhadap klien serta stakeholder pendidikan.

B. Analisis kebijakan Otonomi Birokrasi Pendidikan di Kabupaten/Kota

Pelaksanaan desentralisasi pendidikan sebaiknya tidak dilakukan melalui suatu mekanisme penyerahan “kekuasaan birokrasi” dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Depdiknas tidak hanya berkepentingan dalam mengembangkan kabupaten/kota dalam mengelola pendidikan, tetapi juga berkepentingan dalam mewujudkan otonomi satuan pendidikan. Depdiknas memiliki keleluasaan untuk membangun kapasitas setiap penyelenggara pendidikan, yaitu sekolah-sekolah.

Kebijakan otonomi birokrasi pendidikan di kabupaten dan kota dipengaruhi oleh hasil interaksi antara aktor-aktor yang terlibat dalam pengambilan keputusan, yaitu pihak penentu kebijakan, pihak pelaksana kebijakan, dan pihak pengguna kebijakan (Baedhowi, 2006: 96). Selanjutnya beliau menegaskan bahwa ketiga aktor tersebut dalam pemerintahan kabupaten/kota adalah: Bupati/Wali Kota dan DPRD sebagai penentu kebijakan; Dinas Pendidikan sebagai pelaksana kebijakan; serta sekolah dan masyarakat sebagai pengguna kebijakan.

Namun demikian, interaksi yang terjadi cenderung dilaksanakan secara tidak seimbang di antara ketiga aktor tersebut. Aktor penentu kebijakan selalu lebih dominan, baik dalam proses penentuan maupun dalam implementasi kebijakannya. Dinas pendidikan sebagai implementor, sering hanya berperan sebagai pelaksana atas dasar “instruksi” dari penentu kebijakan. Selain itu, sekolah dan masyarakat sebagai pengguna kebijakan, tidak diberikan kesempatan yang seimbang dalam menentukan arah kebijakan. Karena kenyataannya keterlibatan publik dalam penentuan dan dalam pelaksanaan kebijakan belum dimobilisasi secara signifikan.

Kebijakan pendidikan dalam era otonomi daerah di kabupaten/kota seharusnya diputuskan atas dasar interaksi antara tiga aktor

utama di lingkungan pemerintah daerah kabupaen/kota. Ketiga aktor tersebut adalah: (1). Bupati/Walikota sebagai penentu kebijakan; (2) Komisi E DPRD sebagai lembaga legislatif yang menetapkan peraturan daerah dan melakukan fungsi kontrol terhadap pelaksanaan kinerja eksekutif; serta (3) Dinas pendidikan sebagai unit oraganik pemerintah daerah yang secara teknis bertanggungjawab dalam implementasinya.

C. Faktor Pendukung dan Penghambat Kebijakan Otonomi Sekolah di Kabupaten/Kota

Faktir-faktor yang mendukung pelaksanaan kebijakan otonomi sekolah antara lain:

1. Sebagian besar tenaga pendidik sudah berpendidikan strata satu serta memahami sistem kurikulum yang berlaku.
2. Sebagian besar tenaga kependidikan berpendidikan diploma serta menguasai pengolahan data melalui komputer
3. Sebagian sarana dan pasarana persekolahan sudah terpenuhi
4. Sistem kepemimpinan dan manajemen pendidikan yang dikembangkan lebih demokratis.
5. Karakter siswa dan orang tua murid yang responsif terhadap program pendidikan sekolah.

Faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan otonomi sekolah antara lain:

1. Budaya kerja warga sekolah belum mendukung atau belum siap berkembang kearah yang lebih baik
2. Persaingan antar sekolah semakin sengit dan tak menentu
3. Tuntutan dan kebutuhan masyarakat yang tidak sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan sekolah
4. Kebijakan pemerintah daerah otonomi yang kurang sesuai dengan kebijakan pimpinan sekolah
5. Masih kentalnya semangat primordialisme di kalangan warga sekolah.

D. Faktor Pendukung dan Penghambat Kebijakan Otonomi Birokrasi Pendidikan di Kabupaten/Kota

Faktor pendukung kebijakan otonomi birorasi pendidikan di kabupaten/kota adalah:

1. Sumber daya manusia di lingkungan dinas pendidikan provinsi, dinas pendidikan kabupaten/kota serta unit pelayanan teknis

daerah bidang pendidikan di setiap kecamatan sudah tersedia dan sudah memadai serta sudah cukup bagus.

2. Teknologi informasi dan komunikasi perkantoran sudah tersedia dalam jumlah yang cukup.
3. Manajemen sistem informasi kependidikan sudah dapat berjalan dengan lancar
4. Kepemimpinan birokrasi pendidikan mulai berjiwa reformis dan semakin dinamis
5. Perlakuan pihak pemerintah provinsi terhadap keberadaan birokrasi pendidikan di kabupaten/kota semakin bijak.

Faktor penghambat kebijakan otonomi birokrasi pendidikan di kabupaten/kota antara lain:

1. Kebijakan bupati/wali kota yang sangat dominan, sehingga kreativitas kepala sekolah terhambat
2. Rendahnya inovasi pendidikan yang dikembangkan pimpinan sekolah
3. Rendahnya inovasi instruksional yang dikembangkan dewan guru di seluruh jenis dan jenjang pendidikan
4. Faktor politik kepartaian yang mendominasi arah pembinaan sumber daya pendidik dan tenaga kependidikan
5. Alokasi dana operasional sekolah yang terbatas dan serba dibatasi oleh institusi tertentu

Kesimpulan dan Rekomendasi

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan yang telah diuraikan serta mengacu pada pembatasan masalah yang telah ditegaskan, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Kepala sekolah, guru, dan masyarakat adalah pelaku utama dan terdepan dalam penyelenggaraan pendidikan di sekolah. Sehingga segala keputusan mengenai penanganan persoalan pendidikan pada tingkatan mikro harus dihasilkan dari interaksi ketiga pihak tersebut. Kemandirian setiap satuan pendidikan adalah salah satu sasaran dari kebijakan desentralisasi pendidikan. Sehingga sekolah-sekolah menjadi lembaga yang otonom dengan sendirinya.
2. Kebijakan otonomi birokrasi pendidikan di kabupaten dan kota dipengaruhi oleh hasil interaksi antara aktor-aktor yang terlibat dalam pengambilan keputusan, yaitu: pihak penentu kebijakan,

- pihak pelaksana kebijakan, dan pihak pengguna kebijakan. Ketiga aktor tersebut dalam pemerintahan kabupaten/kota adalah: Bupati/Wali Kota dan DPRD sebagai penentu kebijakan; Dinas Pendidikan sebagai pelaksana kebijakan; serta sekolah dan masyarakat sebagai pengguna kebijakan.
3. Faktor-faktor yang mendukung pelaksanaan kebijakan otonomi sekolah antara lain: (1) Sebagian besar tenaga pendidik sudah berpendidikan strata satu serta memahami sistem kurikulum yang berlaku; (2) Sebagian besar tenaga kependidikan berpendidikan diploma serta menguasai pengolahan data melalui komputer; (3) Sebagian sarana dan prasarana persekolahan sudah terpenuhi; Sistem kepemimpinan dan manajemen pendidikan yang dikembangkan lebih demokratis; serta (5) Karakter siswa dan orang tua murid yang responsif terhadap program pendidikan sekolah.
 4. Faktor pendukung kebijakan otonomi birokrasi pendidikan di kabupaten/kota adalah: (1) Sumber daya manusia di lingkungan dinas pendidikan provinsi, dinas pendidikan kabupaten/kota serta unit pelayanan teknis daerah bidang pendidikan di setiap kecamatan sudah tersedia dan sudah memadai serta sudah cukup bagus; (2) Teknologi informasi dan komunikasi perkantoran sudah tersedia dalam jumlah yang cukup; (3) Manajemen sistem informasi kependidikan sudah dapat berjalan dengan lancar; (4) Kepemimpinan birokrasi pendidikan mulai berjiwa reformis dan semakin dinamis; serta (5) Perlakuan pihak pemerintah propinsi terhadap keberadaan birokrasi pendidikan di kabupaten/kota semakin bijak.

B. Rekomendasi

Sebagai tindak lanjut dari tulisan ini, kami mengajukan rekomendasi sebagai berikut:

1. Seluruh warga sekolah hendaknya mampu memanfaatkan peluang yang diberikan pemerintah agar sekolah melaksanakan program pendidikannya secara otonomi. Dalam hal ini, kepala sekolah memegang peran penting sebagai manajer sekaligus sebagai leader di sekolahnya.
2. Seluruh tenaga kependidikan, baik yang berada di lingkungan dinas pendidikan kabupaten/kota maupun yang berada di lingkungan sekolah agar bersiaga diri untuk menguasai teknologi komunikasi dan informasi, serta sistem informasi manajemen kependidikan yang kini sedang dikembangkan.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- E. Mulyasa, *Manajemen Berbasis Sekolah*, Penerbit Remaja Rosdakarya, Bandung, 2002.
- M. Sirozi, *Politik Pendidikan*, Penerbit Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Syaukani HR, *Pendidikan Paspor Masa Depan: Prioritas Pembangunan Dalam Otonomi Daerah*, Penerbit Nuansa Madani, Jakarta, 2006.
- Iwan K. Hamdan, *Pendidikan dan Birokrasi di Banten*, Penerbit Atsaurah Press, Serang, 2007.
- H.A.R Tilaar & Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan*, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008.
- Hasbullah, *Otonomi Pendidikan: Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya terhadap Penyelenggaraan Pendidikan*, Penerbit Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Sam M. Chan dan Tuti T. Sam, *Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah*, Penerbit Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Baedhowi, *Kebijakan Otonomi Daerah Bidang Pendidikan*, Unnes Press, Semarang, 2006
- Hamzah B.Uno, *Profesi Kependidikan*, Penerbit Bumi Aksara, Jakarta, 2007.