

OTONOMI DAERAH BIDANG PENDIDIKAN DI KOTA SALATIGA (Profil, Problematika, dan Strategi Mengatasinya)

*Oleh:
Wasitohadi*

Abstrak

Tujuan penelitian ini adalah memperoleh gambaran tentang usaha Dinas Pendidikan Kota Salatiga dalam mengelola pendidikan di era otonomi, persepsi sekolah terhadap kebijakan otonomi pendidikan di beberapa aspek, usaha yang sudah dilakukan, masalah yang dihadapi, dan strategi mengatasinya dalam upaya menuju otonomi pendidikan yang diharapkan.

Sumber informasinya adalah pihak-pihak yang terkait, terutama pejabat Dinas Pendidikan, warga sekolah, dan pengurus komite sekolah. Data dikumpulkan melalui wawancara dan studi dokumen. Data yang diperoleh disajikan secara deskriptif dan dianalisis secara kualitatif.

Hasil analisis deskriptif menunjukkan bahwa dalam rangka mengelola pendidikan di era otonomi Pemerintah Kota Salatiga telah merumuskan kebijakan umum bidang pendidikan. Berdasarkan temuan tersebut pemberdayaan terhadap para aktor perencana pendidikan dan organisasi pendukung otonomi perlu dilakukan oleh pemerintah kota bekerjasama dengan Perguruan Tinggi dan LSM sehingga pendidikan menjadi tanggung jawab bersama *stakeholders*.

Kata kunci: *otonomi daerah bidang pendidikan.*

Pendahuluan

Meskipun semangat otonomi telah dimiliki para pendiri negara sejak awal berdirinya negara kesatuan RI, praktik penyelenggaraan negara terutama pada masa Orde Baru ternyata lebih bersifat sentralistik (Tilaar, 1999: 175). Di bidang pendidikan, sistem sentralistik ini memberi bermacam-macam dampak. Studi Bank Dunia (1998: 69), dalam bentuk laporan berjudul "*Education in Indonesia: From Crisis to Recovery*", menyatakan bahwa pembangunan pendidikan di Indonesia menghadapi berbagai kelemahan institusional. Bank Dunia menemukan empat masalah mendasar yang menghambat kemajuan pendidikan di Indonesia, sebagai berikut.

There are several dimensions to the institutional constraints which include: organizational complexities at the primary level, overly centralized management at the junior secondary level, a fragmented and rigid budgetary process at both levels, and ineffective management at the school level.

Di luar kendala hasil temuan Bank Dunia, banyak pakar pendidikan juga mengungkapkan dampak sistem sentralisasi tersebut misalnya Tilaar (1999: 113) menyebutkan bahwa akibat organisasi yang sentralistik, manajemen yang terpusat, dengan keterbatasan sumber daya serta biaya, telah menghasilkan suatu sistem yang tampaknya sangat efisien namun kenyataannya menghasilkan output pendidikan yang sangat beragam serta perbedaan antardaerah yang mencolok. Akibatnya, hal ini tidak menghasilkan kualitas pendidikan yang diinginkan, atau lembaga-lembaga pendidikan hanya sekedar menghasilkan robot-robot tanpa mengembangkan kemampuan kreativitas, serta meniadakan partisipasi masyarakat di dalam pengelolaan pendidikan. Lembaga pendidikan terisolasi dan tanggung jawab sepenuhnya ada pada pemerintah pusat, sedangkan masyarakat tidak mempunyai wewenang untuk mengontrol jalannya pendidikan.

Kesadaran atas dampak sistem sentralisasi, ditambah dengan antisipasi terhadap tuntutan dan kebutuhan global, telah melahirkan kesadaran pentingnya pengelolaan pendidikan yang didasarkan atas prinsip-prinsip demokrasi, pengembangan ide dan kreativitas serta potensi lingkungan agar dihasilkan *output* dan *outcome* yang mampu bersaing dengan bangsa lain. Hal ini yang

diasumsikan melatarbelakangi diberlakukannya kebijakan desentralisasi pendidikan, mulai 1 Januari 2001.

Laporan Bank Dunia (1998: 73) menyatakan: *"Clearly, decentralization is not an answer to all education problems, but experience shows that it is a necessary, while not a sufficient, condition for improving teaching and learning"*. Sementara, Alhumani (Kompas, 2000) menyebutkan empat kemungkinan dampak positif dari kebijakan desentralisasi pendidikan, yaitu (1) peningkatan mutu, (2) efisiensi keuangan, (3) efisiensi administrasi, dan (4) perluasan atau pemerataan pendidikan.

Kebijakan otonomi daerah juga membawa implikasi pada aspek manajemen pendidikan dan peranserta masyarakat dalam pendidikan. Manajemen pendidikan akan mengalami perubahan yang drastis dibandingkan dengan manajemen pendidikan sebelumnya. Instansi vertikal pemerintah pusat di daerah-daerah dihapus dan menjadi instansi pemerintah daerah. Akibatnya, peran, perilaku, dan kewenangan pusat di bidang pendidikan makin berkurang. Selain itu, manajemen pendidikan tidak lagi menggeneralisir kondisi daerah. Setiap daerah perlu dipandang secara partikular, dengan segala keunikannya.

Beberapa pertanyaan yang patut dikemukakan adalah sampai seberapa jauh kewenangan daerah, terutama birokrasi pendidikan di daerah dalam mengatur masalah pendidikan? Sejauh mana sekolah-sekolah diberi otonomi dalam menetapkan kebijakan sekolah, membuat perencanaan dan evaluasi program, dan melaksanakan program tersebut pada berbagai dimensi pengelolaan pendidikan di sekolah? Sejauh mana kemandirian sekolah? Wacana yang berkembang hingga kini masih berkisar pada pertanyaan, apakah otonomi pendidikan itu dimiliki oleh daerah atau sekolah? Dalam hal apa otonomi itu ada pada daerah dan dalam hal apa ada pada sekolah? Gambaran tentang hal itu secara riil, baik menyangkut profil usaha yang telah dilakukan maupun problematika yang dihadapi belum jelas, sehingga diperlukan penelitian.

Penelitian ini didasarkan atas asumsi bahwa berhasil tidaknya desentralisasi pendidikan dipengaruhi oleh banyak faktor. Husen & Postlethwaite (1994: 1413) menyatakan: *".... four factors are associated with decentralization "successes" and "failures". There are (a) cultural context, (b) political support from national leaders and local elites, (c) adequate planning and management, and (d) local*

empowerment". Berkaitan dengan faktor b dan c, dalam konteks desentralisasi pendidikan di Indonesia perlu diketahui gambaran nyata tentang usaha elit pemerintah, terutama Dinas Pendidikan di daerah dalam merencanakan dan mengelola pendidikan di era otonomi. Sebab, secara teoretis otonomi pendidikan lebih terfokus pada penyerahan kewenangan pendidikan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, terutama Dinas Pendidikan kabupaten/kota, sedangkan sekolah merupakan dampak perubahan pengelolaan Dinas Pendidikan tersebut.

Faktor lainnya adalah sejauh mana persepsi aparat, sekolah, dan masyarakat terhadap kebijakan otonomi daerah bidang pendidikan. Berhubung dengan itu, Syahrir AB (2001: 5) menekankan bahwa:

Kewenangan daerah yang semakin besar tanpa dibarengi dengan pemahaman yang benar tentang otonomi daerah dapat dipastikan akan memunculkan berbagai sikap egoisme daerah yang semakin tinggi yang dapat menurunkan solidaritas daerah dan merangsang munculnya konflik kedaerahan.

Di samping itu, beberapa hasil penelitian juga memperkuat hal itu, dengan menyimpulkan bahwa permasalahan dalam pelaksanaan otonomi daerah timbul antara lain sebagai akibat belum adanya persepsi yang sama tentang otonomi daerah, dengan segala peraturan pelaksanaannya (Djohari Kahar, 1999: 17). Menurut Nuril Huda (1998: 10), persepsi itu mencakup baik persepsi terhadap konsep desentralisasi, kebaikan dan tujuan desentralisasi, muatan tanggungjawab yang seharusnya didesentralisasikan kepada daerah maupun tanggung jawab yang seharusnya tetap menjadi wewenang pemerintah pusat. Senada dengan itu, Sudarsono (2001: 16) menyebutkan bahwa sejak dimulainya otonomi daerah, secara umum substansi permasalahan yang muncul di antaranya disebabkan oleh dua hal, yaitu:

- (a) kurangnya pemahaman terhadap informasi yang sebenarnya, baik tentang kebijakan otonomi daerah maupun peraturan perundang-undangan yang diterapkan untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah;
- (b) adanya pendapat, tolok ukur, dan penafsiran yang berbeda dengan apa yang ditetapkan oleh UU No.22 tahun 1999 yang menjadi acuan pelaksanaan otonomi daerah.

Faktor lain yang berpengaruh adalah tingkat kesadaran, kemauan dan kemampuan, serta kesiapan aparat, sekolah, masyarakat, dan lain-lain dalam mengusahakan otonomi daerah bidang pendidikan. Karena itu, menggambarkan persepsi mereka terhadap kebijakan pendidikan di beberapa aspek, dan usaha yang telah dilakukan sangat perlu. Demikian pula, pengenalan secara dini terhadap berbagai masalah yang muncul dalam tiap tahapan dari sejak perencanaan di tingkat daerah dan sekolah, serta bagaimana strategi untuk mengatasi berbagai masalah tersebut.

Kota Salatiga yang salah satu pengembangannya diarahkan sebagai kota pendidikan, juga telah mempersiapkan dan memulai melaksanakan otonomi bidang pendidikan. Namun, hingga kini penelitian/evaluasi sebagai “pendampingan” atas pelaksanaan otonomi menyangkut berbagai masalah di atas belum pernah dilakukan. Padahal, penelitian tentang hal tersebut sangat penting agar otonomi daerah bidang pendidikan di Kota Salatiga “tidak terkesan berjalan begitu saja”, tanpa ada “*feedback*” untuk memperbaiki pelaksanaannya. Sejauh penulis ketahui, penelitian yang sudah dilakukan baru sebatas upaya mengetahui sejauh mana pemahaman masyarakat Kota Salatiga tentang makna, konsep, kesiapan, dan persiapan dalam pelaksanaan otonomi daerah *secara umum* (Virna Mellani, 2001: xii). Penelitian tersebut antara lain menyimpulkan bahwa otonomi daerah di Kota Salatiga kurang disiapkan dan tidak diikuti dengan pemahaman yang benar dari masyarakat sehingga terkesan dipaksakan.

Berbeda dengan penelitian yang relevan yang sudah dilakukan, penelitian ini difokuskan pada: (a) gambaran kebijakan otonomi bidang pendidikan di Kota Salatiga, baik proses perumusan, substansi, sosialisasi maupun implementasi kebijakan tersebut, (b) persepsi sekolah terhadap kebijakan, (c) gambaran usaha yang sudah dilakukan, (d) masalah yang dihadapi, dan (e) strategi mengatasinya.

Metode Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan pada tahun akademik 2002-2003. Sesuai fokus masalah yang diteliti, peneliti memilih pendekatan kualitatif. Unit analisisnya adalah kebijakan pendidikan dalam era otonomi dan implementasinya. Data

penelitian diperoleh dari aparat pemerintah daerah Kota Salatiga, terutama Dinas Pendidikan, yaitu data tentang proses perumusan, substansi, sosialisasi, dan implementasi kebijakan otonomi, meliputi kebijakan umum, pelaksanaan, dan teknis bidang pendidikan. Data ber-sumber dari sekolah-sekolah negeri, terutama data tentang persepsi sekolah terhadap kebijakan pendidikan di beberapa aspek, gambaran kegiatan yang telah dilakukan, masalah yang dihadapi, serta strategi mengatasinya.

Adapun aparat Pemerintah Daerah Kota Salatiga dan warga sekolah yang menjadi informannya, peneliti memilih informan yang dipandang paling mengetahui masalah yang sedang diteliti, dan pilihannya dapat terus berkembang sesuai dengan kebutuhan dan kemandirian peneliti dalam mengumpulkan data di lapangan. Untuk aparat Pemerintah Daerah Kota Salatiga, yang menjadi sumber data adalah anggota tim propeda dan renstra eksekutif, anggota DPRD, staf Bappeda yang mengurus bidang pendidikan, Kepala Dinas Pendidikan, Kepala subdin dan subbag di Dinas Pendidikan Kota Salatiga beserta seksi-seksinya. Adapun mengenai sekolah-sekolah yang dijadikan sebagai subjek penelitian, ditentukan dengan menggunakan teknik "*purposif sampling*" (pengambilan sampel berdasarkan tujuan). Dalam hal ini, sekolah yang dimaksud adalah sekolah pada jenjang SD, SLTP, dan SMU Negeri di Kota Salatiga serta diarahkan pada beberapa sekolah rintisan "manajemen berbasis sekolah". Sumber informasinya adalah warga sekolah meliputi kepala sekolah, guru, dan TU, serta pengurus Komite Sekolah.

Untuk mengumpulkan data, peneliti menggunakan pedoman wawancara yang berisi pertanyaan-pertanyaan berkaitan dengan variabel yang diteliti, dilengkapi dengan studi dokumen, baik aras pemerintah daerah, Dinas Pendidikan maupun sekolah. Wawancara digunakan untuk mengumpulkan data yang bersifat verbal, berupa informasi yang terkait dengan fokus atau masalah penelitian, sedangkan studi dokumen terutama untuk mengumpulkan data yang berupa dokumen, seperti kebijakan pendidikan yang tertuang dalam propeda, renstra kota, renstra Dinas Pendidikan, kebijakan teknis di beberapa aspek pendidikan, rencana strategis sekolah, program sekolah, dan lain-lain.

Hasil Penelitian, Pembahasan, dan Kesimpulan

1. Usaha Dinas Pendidikan Kota Salatiga

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Dinas Pendidikan telah membuat perencanaan program yang secara lengkap tertuang dalam dokumen rencana strategis Dinas Pendidikan Kota Salatiga tahun 2002-2006. Dinas Pendidikan juga telah merumuskan berbagai kebijakan pelaksanaan dan teknis bidang pendidikan di beberapa aspek, sebagai pedoman bagi seluruh jajaran penyelenggara pendidikan di Kota Salatiga, dan mensosialisasikannya ke sekolah dan masyarakat melalui beragam cara, di antaranya yang paling dominan adalah rapat kerja kepala sekolah dan semiloka.

Dari gambaran umum usaha Dinas Pendidikan tersebut, tampak bahwa proses penyusunan renstra Dinas Pendidikan telah menunjukkan adanya kerjasama dan telah dilakukan dengan melibatkan unsur internal dinas, baik subdin-subdin maupun subbag-subbag yang ada. Adapun partisipasi *stakeholders* di luar dinas, seperti sekolah, masyarakat, dan perguruan tinggi masih kecil. Partisipasi mereka terjadi secara tidak langsung, misalnya dalam bentuk memberikan informasi dan data yang akurat yang dibutuhkan dan disalurkan ke Dinas Pendidikan dalam rangka penyusunan renstra dan atau untuk perguruan tinggi berupa bantuan untuk memahami cara membuat perencanaan pendidikan. Sementara dari segi isi, program yang disusun dinas cukup lengkap, mencakup semua dimensi pengelolaan pendidikan di sekolah.

Selain itu, langkah-langkah penyusunannya telah diupayakan secara sistematis melalui pendekatan ilmiah, dengan merumuskan visi dan misi Dinas Pendidikan, dan melakukan analisis SWOT untuk menetapkan sasaran, strategi, dan program-programnya. Walaupun demikian, hasil analisis SWOT yang dilakukan masih cenderung "berdiri sendiri", kurang terlihat korelasi dan implikasinya terhadap sasaran dan strategi yang ditetapkan. Sasaran, strategi, dan program-program yang dibuat juga belum disusun dengan urutan yang logis dan prioritas yang jelas. Di samping itu, pola kerjanya lebih didasarkan pada pola kerja teknis yang bersifat rutinitas.

Berdasarkan uraian di atas, pemberdayaan organisasi dan sumber daya manusia Dinas Pendidikan Kota Salatiga menjadi penting untuk dilakukan.

Pemberdayaannya diarahkan agar mereka tidak terjebak oleh pola kerja teknis yang bersifat rutinitas. Pemberdayaan yang dibutuhkan adalah yang lebih diorientasikan kepada perubahan paradigma dalam perencanaan pendidikan diikuti dengan teknis-teknis operasionalnya. Pendekatan keilmuan yang diikuti dengan praktik teknisnya, dengan demikian akan relevan untuk melakukan perubahan pada tingkat dinas.

1. Persepsi Sekolah

a. Aspek Organisasi

Sebagian besar sekolah memahami bahwa struktur organisasi yang ada sudah dapat mengakomodasi kebutuhan sekolah. Oleh karena itu, masih menggunakan struktur lama. Ada satu sekolah yang telah mengembangkan struktur organisasi sekolah yang dimiliki, namun pengembangan tersebut lebih bersifat “penggemukan, bukan perampingan atau penyederhanaan sesuai dengan jiwa, semangat, dan tuntutan kebutuhan era otonomi.

Pemahaman sekolah terhadap kebijakan pembentukan komite sekolah bervariasi, baik terhadap esensi komite sekolah maupun tujuan pembentukannya. Sebagian besar sekolah yang diamati berpersepsi salah terhadap Komite Sekolah. Mereka menyamakan Komite Sekolah dengan “Komite Sekolah versi JPS”, memandang komite sekolah sebagai pengganti yang identik dengan BP3, dan komite sekolah sebagai “BP3 Plus”. Sebagian kecil sekolah yang diamati telah memiliki persepsi yang benar tentang Komite Sekolah sebagai pengganti BP3 sehingga keberadaannya mulai dirasa memberi dampak positif, baik pada sekolah yang bersangkutan maupun *stakeholdernya*.

Kurang tepatnya persepsi tersebut karena belum tersosialisasikannya kebijakan yang bersangkutan dengan baik, dan alasan praktisnya demi keberlangsungan pengurus lama BP3 dan kesinambungan programnya. Dengan demikian, sekolah lebih mengutamakan *performance* terlebih dulu baru peningkatan kinerja komite sekolah kelak di masa yang akan datang.

Persepsi sebagian besar sekolah terhadap peran orang tua masih belum sesuai kebijakan, yakni sebagai mitra dalam pendidikan anak di sekolah, sehingga upaya sekolah untuk menggalang partisipasi orang tua masih minim. Partisipasi

masih bersifat *responsif* atas prakarsa pihak sekolah, berupa dukungan dana dan sarana pendidikan. Sama halnya dengan persepsi sekolah terhadap peran dunia usaha.

Persepsi sekolah terhadap tujuan pembentukan komite sekolah beragam. Secara prinsip telah sesuai dengan tujuan pembentukan komite sekolah sebagaimana ditegaskan SK Mendiknas. Dari segi kinerjanya, kehadiran komite sekolah belum banyak membawa perubahan. Komite sekolah sudah dibentuk, tetapi belum diatur dalam AD/ART dan belum dibuat program kerja. Pertemuan yang diadakan komite sekolah, bukan untuk membuka program yang direncanakan tetapi lebih membahas permasalahan sekolah yang mendesak. Jadi, inisiatif pelibatan komite sekolah dalam urusan sekolah masih dominan dari pihak sekolah.

b. Aspek Kurikulum

Sekolah memahami berlakunya kurikulum standar secara nasional, tetapi sekolah dapat mengembangkan tanpa mengurangi isi kurikulum tersebut. Kurikulum 1994 dipersepsi atau diterima sekolah sebagai kurikulum yang beban materi kurikulumnya terlalu padat, penilaian menekankan pada aspek kemampuan kognitif, dan kurang dapat mengakomodasi keragaman kebutuhan, kondisi dan potensi sekolah.

Penerapan KBK dipersepsi atau dinilai sekolah lebih dapat mengakomodasi kebutuhan, kondisi dan potensi sekolah, lebih menuntut kemandirian dari sekolah dan atau guru dalam menyusun dan mengembangkan silabus, lebih menempatkan guru sebagai kunci dalam penerapan KBK, membuat pembelajaran lebih hidup karena menggunakan teknik/metode pembelajaran lain, dan didukung alat dan media pembelajaran, serta lebih meningkatkan kesediaan untuk memperhatikan tiga ranah dalam penilaian.

Menyangkut kurikulum lokal, sekolah memahami adanya kebijakan pengembangan kurikulum muatan lokal secara variatif dan kompetitif dalam era otonomi. Dalam realitas, belum ada penataan dan pemikiran lebih lanjut mengenai bagaimana sebaiknya muatan lokal yang variatif dan kompetitif tersebut. Sebagian besar sekolah yang diamati masih menerapkan kurikulum

muatan lokal yang dibentuk sebelum otonomi. Meskipun demikian, dalam era otonomi sekolah diberi kebebasan lebih besar untuk memilih jenis kurikulum muatan lokal tambahan, selain yang diwajibkan oleh propinsi dan kota.

c. Aspek Ketenagaan

Kebijakan rekrutmen tenaga dipahami sekolah sebagai upaya untuk mengatasi kekurangan tenaga. Kebijakan rekrutmen tenaga dipersepsi sekolah secara beragam. Sebagian besar dipahami telah sesuai dan terakomodasi dalam kebijakan yang berlaku, sedangkan sebagian kecil lainnya belum dan masih pada tingkat harapan dari sisi sekolah. Menurut persepsi sekolah, rekrutmen tenaga belum sesuai dengan usulan dan kebutuhan sekolah terutama dari segi kuantitasnya, instrumen seleksinya tidak cukup sekedar ujian tertulis, dan proses seleksinya kurang transparan dan partisipatif.

Kebijakan seleksi dan mekanisme pemilihan kepala sekolah, dipersepsi sekolah secara beragam. Dalam hal persyaratan calon, persepsi sekolah yang diamati telah sesuai dan terakomodasi sebagaimana dibakukan dalam kebijakan formal yang berlaku. Sekolah berpersepsi bahwa calon haruslah seorang guru yang layak, berprestasi, memiliki semangat mengemban tugas, memiliki dedikasi, dan loyalitas yang tinggi. Dari segi kebutuhan era otonomi, persyaratan formal tersebut belum cukup, tetapi harus dilengkapi dengan persyaratan lain, yaitu memiliki visi, kemampuan kepemimpinan, keterampilan manajerial yang baik, serta integritas kepribadian dalam melakukan peningkatan mutu.

Sekolah memahami bahwa mekanisme seleksi kepala sekolah dilakukan secara *bottom up*, mulai dari seleksi di tingkat sekolah, namun kurang transparan dan partisipatif. Kurangnya transparan terutama pada hasil seleksi kepala sekolah. Nilai hasil seleksi tidak diberikan kepada peserta seleksi secara transparan. Dalam proses seleksi, partisipasinya baru sebatas partisipasi warga sekolah, sedangkan orang tua siswa, komite sekolah, dan organisasi profesi tidak dilibatkan. Sekolah berpersepsi bahwa keterlibatan mereka tidak ada relevansinya. Dalam soal penempatan kepala sekolah, sekolah berpersepsi bahwa penempatan kepala sekolah supaya disesuaikan dengan kemampuannya dan sesuai dengan hasil seleksi.

d. Aspek Kesiswaan

Menyangkut kebijakan daya tampung, jumlah rombongan belajar dan pakaian seragam siswa, sekolah memiliki pemahaman dan penerimaan yang sama. Semua sekolah yang diamati memahami dan menerima pembatasan daya tampung maksimal satu kelas sebesar 40 siswa, termasuk pembatasan jumlah rombongan belajarnya dengan alasan yang beragam. Demikian juga terhadap kebijakan mengenai pakaian seragam siswa.

Kebijakan penerimaan siswa baru di Kota Salatiga dibuat secara partisipatif dan transparan, melibatkan perwakilan warga sekolah di Kota Salatiga. Deskripsi atas data itu menunjukkan adanya ketidaksesuaian kebijakan di tingkat nasional dengan kebijakan di tingkat Kota. Di jenjang SLTP dan SMU, misalnya, ada kebijakan dalam SPM bahwa seleksi siswa baru dilakukan bila daya tampung sekolah terbatas. Namun hasil keputusan partisipatif di Kota Salatiga membuat kebijakan agar tes masuk dilaksanakan oleh semua SLTP/MTs, baik yang kelebihan pendaftar maupun kekurangan pendaftar. Dalam realitasnya, sebagian besar SLTP tidak mentaati hasil keputusan partisipatif dan lebih mentaati ketentuan dalam SPM bahwa seleksi dilakukan hanya apabila daya tampung terbatas. Ada satu SLTP yang memutuskan mengadakan tes masuk, meskipun jumlah pendaftar belum memenuhi daya tampung.

e. Aspek sarana pendidikan

Kebijakan bantuan sarana dan prasarana di era otonomi dipersepsi secara positif dan negatif. Sekolah memahami dan menerima sebagai hal positif, karena birokrasinya lebih singkat sehingga memungkinkan terjadinya pembahasan bersama antara sekolah dengan pemerintah kota. Pemerintah kota langsung mengetahui kebutuhan sekolah, dan sekolah bisa mengatur dan mengelola sendiri (swakelola). Sumber bantuan juga tidak hanya dari pemerintah pusat, tetapi juga dari pemerintah daerah.

Dari segi lain, kebijakan bantuan sarana pendidikan juga dinilai negatif oleh sekolah, karena: (a) jumlah bantuan yang dialokasikan dari pemerintah kota ke sekolah lebih sedikit dan sifatnya sangat terbatas dibanding dari pusat,

(b) meskipun birokrasinya dekat, tetapi tenggang waktu dari proses pengusulan hingga dikabulkannya usulan terlalu lama, (c) adanya sekolah yang menerima bantuan melalui prosedur yang tidak benar, seperti mengandalkan “hubungan kenal” dengan para pengambil kebijakan bantuan sarana, (d) ada pengambilalihan kewenangan pengelolaan aset sekolah ke Pemda, termasuk penggunaannya, dan (e) jumlah dana yang dialokasikan tidak sesuai dengan kebutuhan yang diajukan, serta (f) mudah terjadi perubahan kebijakan, meski hanya sepihak.

f. Aspek Keuangan

Pada aspek keuangan, kebijakan bantuan keuangan atau pengalokasian dana pendidikan dari pemerintah ke sekolah negeri di era otonomi dipersepsi secara positif dan negatif oleh sekolah. Positif, karena dalam urusan masalah keuangan dekat. Demikian pula dalam pelaporan dan koordinasi. Di samping itu, sekolah merasa tidak didekte dalam penggunaannya, tetapi dapat mengembangkan program yang sesuai dengan kebutuhan sekolah. Dampaknya, pengelolaan sekolah tidak lagi kaku, warga sekolah berani proaktif dalam mengembangkan program-program, bahkan sekolah merasa harus kreatif menggali sumber dana lain selain dari pemerintah. Adapun persepsi yang negatif adalah bahwa meskipun urusan masalah keuangan dekat, namun pihak sekolah mengaku sering terjadi keterlambatan pencairan dana anggaran rutin untuk pemeliharaan maupun kegiatan kantor, karena menunggu pengesahan dari DPRD.

2. Usaha Sekolah

a. Persiapan

Sekolah mengikuti sosialisasi dan menyosialisasikan konsep MBS kepada warga sekolah dan masyarakat. Sekolah mendapat sosialisasi dari instansi yang beragam, sehingga meskipun esensi MBSnya sama tetapi cara bagaimana sekolah melaksanakan MBS bervariasi. Di jenjang SD, cara melaksanakan MBS cenderung seragam/konformitas untuk semua sekolah. Sementara itu untuk jenjang SLTP dan SMU, corak materinya lebih diwarnai oleh format Depdiknas, yang kerangka berfikirnya lebih sistematis.

Ada satu sekolah yang telah melakukan penataan terhadap struktur organisasi sekolahnya, namun penyesuaian tersebut lebih bersifat “penggemukan” terhadap struktur, bukan penyederhanaan atau pe-rampingan sesuai dengan jiwa, semangat, dan tuntutan era otonomi.

Persiapan berotonomi juga dilakukan dengan *membentuk Komite Sekolah* sebagai wadah partisipasi masyarakat. Pembentukan komite dalam beberapa hal tidak sesuai dengan panduan, seperti tidak melalui pembentukan panitia persiapan dan kurang ditaatinya prinsip transparansi, akuntabilitas, dan demokratis dalam pembentukan komite sekolah.

b. Merencanakan Program Sekolah

Sekolah merumuskan visi dan misi sekolah. Dalam merumuskan visi sekolah, cara yang dominan dilakukan adalah dengan memodifikasi visi hasil sosialisasi. Perumusannya kurang partisipatif, karena baru melibatkan unsur warga sekolah, sedangkan siswa, orang tua siswa, dan komite sekolah belum dilibatkan. Visi dibentuk lebih karena tuntutan pihak birokrasi, belum didasarkan pada kebutuhan akan visi dan misi tersebut. Hal ini mempengaruhi kualitas visi dan misi sekolah. Visi dan misi sebagai input yang berupa harapan lalu menjadi kurang fungsional di sebagian besar sekolah, terutama di jenjang SD.

Visi dan misi sekolah dijabarkan ke dalam program kerja. Proses pembentukan program bervariasi antarsekolah. Secara umum penyusunannya dilakukan secara partisipatif oleh warga sekolah, sedangkan siswa/komite sekolah belum dilibatkan. Komite sekolah lebih berperan pada pengambilan keputusan di tingkat akhir, dalam rapat pleno sekolah.

c. Pelaksanaan Program

Untuk melaksanakan program, ditunjuk penanggung jawab masing-masing program. Variasi antarsekolah terjadi berkaitan dengan jumlah penanggung jawab suatu program. Di SLTP dan SMU, penanggungjawab umumnya diberikan kepada satu orang koordinator tiap urusan dan atau wakil kepala sekolah setiap urusan. Di luar yang umum itu, ada yang sengaja menyerahkan tanggung jawab

pelaksanaan suatu program kepada guru secara kolektif, dengan maksud ingin melibatkan sebanyak mungkin para guru berpartisipasi dalam pelaksanaan program. Untuk SD, penanggung jawab program diatur oleh kepala sekolah dengan mempertimbangkan kemampuan para guru.

Selain penataan peran ketenagaan, usaha sekolah juga menyangkut upaya mengatasi kekurangan guru, peningkatan profesionalisme, peningkatan kesejahteraan, dan memberi hadiah (*reward*) bagi guru yang berprestasi, serta sanksi (*punishment*) bagi yang gagal atau melanggar peraturan.

Sekolah juga mengembangkan kurikulum. Pengembangan tidak dikerjakan oleh guru secara individual, tetapi bersama-sama dalam forum "KKG" dan MGMP. Peran kepala sekolah kecil, yaitu sebatas menandatangani apa yang disusun guru. Kepala sekolah *tidak* memantau proses penyusunan, membetulkan yang keliru, dan memberi bantuan jika guru mengalami kesulitan. Peran kepala sekolah yang besar, justru pada tahap pengorganisasian dan koordinasi dalam kaitan dengan mengatur pembagian tugas mengajar, penyusunan jadwal pelajaran, dan jadwal kegiatan ekstrakurikuler.

Khusus penerapan KBK, usaha sekolah meliputi: (a) pembentukan tim implementasi KBK, (b) penyiapan warga sekolah melalui sosialisasi, (c) penyusunan silabus KBK, dan (d) pemberdayaan MGMP sekolah.

Sekolah juga membuat program pengadaan sarana dan prasarana. Akan tetapi pengadaan tersebut belum disertai dengan rencana penggunaan dan pemanfaatannya secara optimal. Belum juga direncanakan aspek pemeliharaan dan operasionalisasinya.

3. Hambatan/Masalah yang Dihadapi dan Cara Mengatasinya.

Pertama, kinerja komite yang belum optimal dan partisipasi masyarakat yang rendah. Ini disebabkan oleh rendahnya kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi, rendahnya tingkat pendidikan masyarakat sekitar, ketidakmampuan sekolah untuk menjalin hubungan dan komunikasi dengan masyarakat, serta kurangnya perhatian orang tua terhadap pendidikan anaknya. Rendahnya partisipasi ini juga karena dampak era sentralisasi, yang cenderung meniadakan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan pendidikan.

Kedua, kuantitas dan kualitas tenaga yang tidak memadai. Semua sekolah yang diteliti mengalami kekurangan tenaga. Ini tercermin dari besarnya jumlah guru dan pegawai tidak tetap, terutama di jenjang SLTP dan SMU. Untuk SD, rata-rata kurang satu guru kelas, tidak ada tenaga tetap TU, dan hanya sedikit tenaga tetap sebagai penjaga sekolah.

Dari segi kualitas, masih cukup banyak tenaga baik kepala sekolah maupun guru yang berlatar belakang pendidikan di bawah standar pelayanan minimum yang ditetapkan Depdiknas, di samping karakter personel ketenagaan yang kurang disiplin, kemampuan dan kesadaran yang kurang atas tanggung jawabnya, rendahnya komitmen guru dan kinerja yang telah membudaya.

Ketiga, kuantitas dan kualitas sarana dan prasarana. Semua sekolah negeri yang diteliti mengaku kurang sarana dan prasarana. Sebabnya, keterbatasan dana untuk pengadaan, kerusakan sarana dan prasarana yang tidak segera diikuti dengan upaya perbaikan dan pengadaan yang baru, maupun sebagai akibat semakin minimnya bantuan sarana dan prasarana pada era otonomi. Setelah otonomi, perhatian dari pemerintah daerah untuk membantu sarana, dan prasarana baik fisik maupun nonfisik kepada sekolah masih sangat kecil. Sebagian besar sekolah juga menyatakan bahwa mutu sarana dan prasarana yang ada belum sesuai dengan kebutuhan sekolah, baik dari segi kecukupan, kesesuaian maupun kemutakhirannya.

Masalah lainnya, kurangnya dana untuk honor pengajar tidak tetap, untuk melengkapi sarana dan prasarana yang ada, dan untuk pembinaan ketenagaan. Kurangnya dana ini disebabkan oleh daya dukung orang tua dan masyarakat yang rendah, semakin sulitnya penggalan sumber dana akibat krisis ekonomi dan rendahnya penghasilan orang tua murid. Terbatasnya dana sekolah juga menghambat sekolah dalam pengalokasian penggunaan dana tersebut.

Cara Mengatasi

Berbagai hambatan yang dihadapi sebagian sudah diatasi oleh sekolah, meskipun beberapa di antaranya masih tetap sebagai kesulitan yang menghambat sekolah untuk berotonomi.

Pertama, menyangkut *masalah kekurangan tenaga*, ada berbagai cara untuk mengatasinya. Dari berbagai cara itu, hanya sebagian kecil yang menunjukkan adanya otonomi sekolah. Sebagian besar cara lainnya, lebih merupakan kebijakan Pemerintah Kota Salatiga. Pada awal otonomi, sebagian besar sekolah secara otonom membuat kebijakan sendiri untuk mengatasi kekurangan guru dan pegawai, yaitu dengan mengangkat Guru Tidak Tetap (GTT) dan Pegawai Tidak Tetap (PTT), atau memberi tambahan tugas mengajar kepada guru mata pelajaran yang serumpun. Sejalan dengan pelaksanaan otonomi, caranya lebih beragam, misalnya: melakukan regrouping SD, menerima mutasi dari daerah lain, mengangkat pegawai negeri sipil, dan mengangkat "guru bantu".

Kedua, *masalah kualitas tenaga*, diatasi dengan melakukan pembinaan dan pengembangan guru. Caranya: (a) mendorong guru untuk meningkatkan kemampuan melalui studi lanjut, (b) mengikutsertakan guru dalam penataran, seminar, lokakarya, dan melakukan studi banding, (c) mendatangkan tenaga ahli sesuai dengan kebutuhan sekolah, (d) memonitor dan mengevaluasi pelaksanaan tugas guru, dan (e) meningkatkan etos kerja guru, semangat kerja kedisiplinan dan pelayanan, serta melibatkan dalam suatu kegiatan bersama.

Ketiga, *penggalan dana*. Untuk mengatasi kurangnya dana sekolah, sebagian besar sekolah mengandalkan penggalan dana dari orang tua siswa, dengan menaikkan iuran BP3, menarik dana setiap kenaikan kelas, dan dana administrasi saat penerimaan siswa baru. Upaya untuk menggali dana dari sumber lain sudah ada, meskipun dengan intensitas yang masih sangat kecil, misalnya: mencari dana dari perusahaan yang peduli dan instansi yang terkait, mengusulkan proposal bantuan keuangan kepada pemerintah kota, dan dengan mengambil kredit bank untuk membeli kebutuhan akan sarana yang dibutuhkan.

Saran-Saran

Berdasarkan temuan dan pembahasan, dikemukakan saran-saran sebagai berikut.

1. Saran bagi para perencana pendidikan/perumus kebijakan/sekolah
 - a. Perlu nya pemberdayaan terhadap para aktor perencana pendidikan oleh Pemerintah Kota Salatiga bekerjasama dengan Perguruan Tinggi dan

- LSM sehingga pendidikan di daerah menjadi tanggung jawab bersama para *stakeholders*.
- b. Untuk mendukung otonomi sekolah, perlu adanya penataan kembali terhadap struktur organisasi sekolah ke arah terciptanya struktur organisasi sekolah yang sederhana (*short organization*), ramping, dengan jenjang birokrasi sependek mungkin, sehingga sekolah dapat beradaptasi terhadap isu-isu strategis yang dihadapi dan mengantisipasi terhadap perubahan-perubahan sosial yang terjadi.
 - c. Perlunya pemberdayaan komite sekolah, dengan melakukan sosialisasi agar pengurusnya memahami peran yang seharusnya, mengetahui cara bekerjanya sekolah, termasuk memiliki keterampilan untuk kerja kelompok. Perlu juga ada usaha untuk merubah persepsi dominan masyarakat bahwa “lingkup pengertian” peran serta masyarakat bukan sekedar bantuan dana dan fisik, tetapi juga dalam proses belajar mengajar. Persepsi bahwa sekolah adalah milik pemerintah dan karenanya tidak perlu membantunya, juga perlu diubah oleh sekolah.
 - d. Agar diperoleh guru yang berkualitas, maka rekrutmen guru harus didasarkan atas hasil seleksi yang mengutamakan mutu calon. Instrumennya tidak hanya melalui ujian tertulis untuk mengukur kemampuan akademik calon, tetapi perlu dilengkapi dengan psikotes untuk mendeteksi karakteristik psikologis calon, wawancara, bahkan tes praktik bagi formasi pekerjaan yang memang memerlukan.
 - e. Perlunya proses rekrutmen guru yang lebih transparan, baik dari segi aturan mainnya, pembobotan setiap materi tes, hasil nyata berupa nilai masing-masing peserta tes, hasil perangkungan akumulasi nilai, maupun proses penempatannya. Perlu pula lebih partisipatif dengan asumsi sekolah dan masyarakat/orang tua/ Komite Sekolah sebagai pengguna jasa guru berhak untuk memperoleh guru yang berkualitas.
 - f. Tuntutan otonomi terhadap peran kepala sekolah, menuntut perlunya dipenuhi persyaratan tertentu terhadap calon. Calon harus memiliki visi, kemampuan kepemimpinan, keterampilan manajerial yang baik, dan integritas kepribadian dalam melakukan perbaikan mutu. Harus dihindari

pengangkatan kepala sekolah yang hanya didasarkan pada lamanya masa kerja atau pertimbangan-pertimbangan lain yang tidak berkaitan dengan tujuan peningkatan mutu dan pemberdayaan sekolah.

- g. Proses seleksi kepala sekolah tidak cukup bersifat *bottom up*, tetapi perlu lebih ketat, adil, transparan, dan partisipatif dengan melibatkan masyarakat/komite sekolah/orang tua siswa dari sejak awal seleksi kepala sekolah.
- h. Perlunya bagi sekolah untuk mengembangkan sumber-sumber pendapatan lain yang mendatangkan penghasilan, agar biaya operasional sekolah tak hanya mengandalkan dana bantuan pemerintah dan dana yang bersumber dari orang tua siswa.
- i. Agar kualitas sarana dan prasarana tetap terpelihara, setiap rencana pengadaan sarana dan prasarana hendaknya disertai dengan rencana penggunaan dan pemeliharannya. Berkaitan dengan itu, perlu pula ditumbuhkan kepedulian warga sekolah terhadap sarana dan prasarana yang dimiliki, di samping adanya pengelolaan yang memadai.
- j. Model pemanfaatan sarana dan prasarana pendidikan perlu lebih ditumbuhkan dan diintensifkan agar kebutuhan sarana pendidikan sesuai dengan tuntutan otonomi dapat tercukupi.

Daftar Pustaka

- Alhumani, A. (11 September 2000). *Pembangunan pendidikan dalam konteks desentralisasi*. Kompas, p.4.
- Alisjahbana, A. S. (2000). *Otonomi daerah dan desentralisasi pendidikan*. *Jurnal Analisis Sosial, AKATIGA*, 1, 29 -38.
- Bullock, A. & Thomas, H. (1997). *Schools at the centre?: A study of decentralization*. London: Routledge.
- Depdiknas. (2001). *Manajemen peningkatan mutu berbasis sekolah*. Jakarta: Direktorat Pendidikan Menengah Umum.
- Djohari Kahar. (1999). *Implementasi otonomi daerah tingkat II: Masalah dan prospek*, *Jurnal Studi Ekonomi dan Pembangunan*, 1, 13-18.

- Dornseif, A. (1996). *School-based management*. Alexandria: Association for Supervision and Curriculum Development.
- Husen, T. & Postlethwaite, T.N. (Eds). (1994). *The international encyclopedia of education*. (2nd ed., Vols. 3). London: Pergamon
- Nuril Huda. (1998). *Decentralization of education in Indonesia: Problem of implementation*, *Jurnal Ilmu Pendidikan*, 5, 3-12.
- Slamet P.H. (1998). *Manajemen berbasis sekolah*. Makalah yang disajikan dalam Seminar Implikasi Otonomi Daerah dalam Bidang Pendidikan, di Salatiga.
- Sudarsono. (2001). *Konsep dan permasalahan dalam implementasi otonomi daerah*. Makalah yang disajikan dalam Seminar "Otonomi Daerah: Konsep, Implementasi dan Masalahnya", yang diselenggarakan di UKSW Salatiga.
- Suharsimi Arikunto. (1999). *Manajemen berbasis sekolah, bentuk inovasi mutakhir dalam penyelenggaraan sekolah*. *Jurnal Dinamika Pendidikan, Majalah Ilmu Pendidikan*, 1, 45-54.
- Syahrir, A.B. (2001). *Otonomi daerah: Implementasi dan masalahnya*. Makalah yang disajikan dalam Seminar Otonomi Daerah, di UKSW Salatiga.
- Tilaar, H.A.R. (1999). *Pendidikan kebudayaan dan masyarakat madani Indonesia*. Bandung: P.T. Remaja Rosdakarya.
- Virna Mellani. et al. (2001). *Otonomi daerah, studi persepsi masyarakat terhadap pelaksanaan otonomi daerah di Salatiga*. Salatiga: Pusat Studi Pembangunan & Otonomi Daerah Program Pasca Sarjana UKSW.
- World Bank. (1998). *Education in Indonesia: From crisis to recovery* (chapter 5). Education sector unit, east asia and pacific region.